



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

RAFAEL CHAVES DE CARVALHO

**INTERVENÇÃO E LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL NO SISTEMA
FINANCEIRO BRASILEIRO - ESTUDO DE CASO “BANCO
CRUZEIRO DO SUL”**

Brasília
2014

RAFAEL CHAVES DE CARVALHO

**INTERVENÇÃO E LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL NO SISTEMA
FINANCEIRO BRASILEIRO - ESTUDO DE CASO “BANCO
CRUZEIRO DO SUL”**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Direito Empresarial e Contratos

Orientador: Prof. Ms. Henrique Vitali Mendes

Brasília
2014

RAFAEL CHAVES DE CARVALHO

**INTERVENÇÃO E LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL NO SISTEMA
FINANCEIRO BRASILEIRO - ESTUDO DE CASO “BANCO
CRUZEIRO DO SUL”**

Trabalho apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD)
como pré-requisito para a obtenção de
Certificado de Conclusão de Curso de
Pós-graduação *Lato Sensu* em Direito
Empresarial e Contratos

Orientador: Prof. Ms. Henrique Vitali
Mendes

Brasília, ____ de _____ de 2014.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Nome completo

Prof. Dr. Nome completo

Dedico o fruto deste trabalho a Deus e a meus
familiares.

Enquanto não se atinge o extremo, nada
resulta em contrário.

Carl Gustav Jung

RESUMO

Em vista dos presentes abalos sistêmicos proporcionados pelas Instituições Bancárias aos Sistemas Financeiros no Brasil e no mundo, o presente trabalho tem como escopo o desenvolvimento de estudo crítico baseado na fundamentação descritiva do processo de saneamento vigente destas Instituições Financeiras, materializado no processo de Intervenção e Liquidação Extrajudicial, exercido em escala federal, pelo Banco Central do Brasil, tomando como marco o estudo analítico do caso presente do “Banco Cruzeiro do Sul”. De forma objetiva, o trabalho primeiramente perpassa em um breve histórico das medidas de saneamento do sistema financeiro brasileiro, desencadeando nos fundamentos do Processo de Intervenção e Liquidação Extrajudicial no sistema bancário, seus conceitos, atribuições, críticas e diferenciações ao processo falimentar da Lei nº 11.101/03. Em continuidade descrevemos quais as responsabilidades das instituições insolventes no processo, os eventuais aspectos penais descritos na legislação e a responsabilidade cível de seus dirigentes. Por fim, detalharemos as ocorrências que envolvem o caso prático do Banco Cruzeiro do Sul e suas especificidades.

Palavras-chave: Liquidação Extrajudicial. Liquidação Extrajudicial de Instituições Financeiras. O controle no Sistema Financeiro. Intervenção do Banco Central. Banco Cruzeiro do Sul.

ABSTRACT

In view of the present systemic shocks provided by the Banking Institutions on the Financial Systems in Brazil and the world, this text is scoped to the development of a critical study, based in the study of the sanitation process descriptive force of these financial institutions, embodied in the process of Intervention and Settlement Extrajudicial, exercised on the federal level, by the Central Bank of Brazil, taking as a benchmark the analytical study of the case of the "Banco Cruzeiro do Sul". Objectively, the work primarily permeates into a brief history of sanitation measures Brazilian financial system, triggering the fundamentals of the Intervention Process and receivership in the banking system, its concepts, assignments, critiques and differentiations the proceedings of Law nº 11.101/03. Continuing describe the responsibilities of the institutions insolvent in case any criminal aspects described in the legislation, the civil liability of its directors. Finally, we detail the events surrounding the practical case of Banco Cruzeiro do Sul and its specificities.

Keywords: Extrajudicial Settlement of Financial Institutions. The control in the Financial System. Central Bank intervention. Banco Cruzeiro do Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1 SANEAMENTO DO SISTEMA FINANCEIRO BRASILEIRO	13
1.1 <i>Evolução Normativa das Políticas de Saneamento</i>	15
1.2 <i>A Finalidade da Regulação do Sistema Financeiro</i>	24
1.3 <i>O Marco Regulatório</i>	26
2 O PROCESSO DE INTERVENÇÃO E LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL NO SISTEMA BANCÁRIO	28
2.1 <i>Instituições Financeiras</i>	28
2.2 <i>Procedimento relativo à Intervenção</i>	31
2.3 <i>Procedimento Relativo à Liquidação Extrajudicial</i>	33
2.3.1 <i>Atribuições do Banco Central</i>	38
3 RESPONSABILIDADE CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INSOLVENTES E DE SEUS ADMINISTRADORES	43
4 ESTUDO DE CASO “BANCO CRUZEIRO DO SUL”	48
CONCLUSÃO	56
REFERÊNCIAS	58
ANEXO I	60

INTRODUÇÃO

Ao acompanharmos as notas vinculadas nos noticiários e jornais, é bastante comum nos depararmos com notícias que contenham um caráter substancialmente econômico, naturalmente envolvendo instituições financeiras, onde comentaristas e especialistas fazem malabarismos teóricos e midiáticos para explicar os fenômenos ocorridos geralmente naquele mesmo dia. Muitas dessas análises são meras especulações que influem não somente no mercado, mas afetam indiretamente a vida de milhões de pessoas em vários locais do planeta.

Nos dias atuais, sob a perspectiva social, é inevitável desconsiderar a influência da economia na vida de todos os habitantes desse imenso globo azul, que por óbvio, refletem diversos atos/fatos jurídicos que envolvem e afetam diretamente o cotidiano da vida, especialmente, de brasileiros, independentemente de sua ordem ou classe social.

Em contrapartida, neste exercício de escrita imanente de uma visão técnica bastante relativizada, o Estado democrático, convindo da doutrina social democrata, tem por ofício o trabalho interminável e insaciável de proporcionar um ambiente econômico saudável e seguro para os investidores, que neste novo contexto mundial de interconectividade, podem estar materialmente operando de qualquer lugar.

Neste contexto, o ambiente econômico saudável deslumbra a possibilidade de exercício da liberdade, sob a ótica da livre iniciativa e da livre concorrência, além dos outros diversos princípios basilares do exercício pleno do capitalismo, presentes na Constituição Federal.

Numa abordagem histórica, após meados recentes da lembrança dolorosa que foi a crise financeira iniciada em meados de 2008, torna-se impossível falarmos de equilíbrio na economia, sem incluir nesta discussão alguns tópicos bastante relevantes que tratam acerca do saneamento e da estruturação dos Sistemas Financeiros dos países, neste estudo em especial, ao tratamento específico do Sistema Bancário Brasileiro.

Não obstante, esta afirmação lógica nos conduz a denotar a imprescindibilidade deste sistema na ordem mundial, cuja necessidade advém

desde a origem organizada do homem moderno até seus preceitos mais básicos do sistema capitalista, iniciada pelo que comumente conhecemos como a teoria conhecida como a acumulação primitiva, onde a complexidade das relações nos permite o início do que podemos intitular o fluxo da moeda, o que proporcionou o acúmulo do capital.

Mas, deixando de lado discussões das ideologias, visto não figurarem como o objeto central deste trabalho, prestemos uma análise da influência do sistema bancário de uma nação, sobretudo a brasileira, e a sua importância para o desenvolvimento da economia.

Traremos um breve exame da história relativa ao tema, que demonstra que para a devida construção de um sistema bancário saudável, é necessária a criação de uma rede de proteção que garanta direitos e deveres que possam asseverar eventuais impactos negativos, na casualidade de insolvência dos agentes financeiros. Vista a sua afetação sobre a política econômica e a influência direta destas instituições na economia do Estado como um todo, e conseqüentemente deflagrados na economia popular de sua população.

Assim, de forma bastante simplória, é importante compreendermos a necessidade de discussão acerca do atual modelo de organização desta rede de sustentabilidade financeira como algo permanente, inclusive, em função dos vários percalços recorrentes de crises que envolvem instituições financeiras, apesar do arcabouço normativo já existente.

Para isso, a proteção do sistema financeiro figura como meio de garantia, conferindo meios de intervenção no sistema e de punição aos maus administradores, de modo a blindar o funcionamento do mercado, afiançando a sua tranquilidade.

No Brasil, a materialização deste controle institucionalizado pelo Estado ocorre através da promulgação da Lei nº 6.024/74, que instituiu o processo de intervenção e liquidação extrajudicial no sistema bancário, em procedimento realizado através do Banco Central do Brasil, o qual estudaremos com mais afinco nas páginas a seguir.

Entrementes, o presente estudo se propõe a desenvolver a compreensão adequada, da forma pela qual se dá o processo de Intervenção e de Liquidações Extrajudiciais, envolvendo seus aspectos técnicos, jurídicos e sociais, denotada às suas implicações e seus efeitos.

Na mesma toada, permitimo-nos apresentar breve ensaio de análise com o foco em um processo administrativo de liquidação extrajudicial vigente específico, cujo partícipe envolve o caso da Instituição Financeira “Banco Cruzeiro do Sul” e suas demais *holdings*, que, apesar de se tratar de um caso bastante atual nos causou curiosidade em função de suas peculiaridades e cujo desfecho ainda encontra-se bem distante de um final.

Pois bem, como vistas a alcançar a nossa meta de desenvolvimento do tema, iremos relatar brevemente os meios pelos quais foram alcançados os objetivos apresentados neste trabalho, cujo desenvolvimento da busca de material de pesquisa perpassa, desde questionamentos diretos feitos a Coordenação de Liquidações Extrajudiciais do Banco Central, envolvendo a leitura analítica dos principais doutrinadores sobre o assunto, incluindo a análise minuciosa da legislação pátria.

Esperamos demonstrar com este estudo a importância, por vezes esquecida, da matéria atinente ao Direito Empresarial e a relevância social que o assunto possui em função da potencialidade da geração de danos à população, quando seu tratamento é denegado pelas instituições que detêm a incumbência de seu controle.

De modo a facilitar a compreensão didática quanto ao tema, fundamentalmente, o presente trabalho foi então estruturado em quatro capítulos, delineados conforme a orientação abaixo.

No primeiro capítulo, apresentamos a proposta de uma breve discussão acerca da importância do saneamento do sistema financeiro brasileiro, trazendo a tona o seu contexto histórico, a finalidade legislativa e o marco regulatório vigente.

O segundo capítulo proporciona uma análise sobre o processo de intervenção e liquidação extrajudicial no sistema bancário, perpassando um estudo sobre a legislação vigente com enfoque a disparidade do tema ao processo falimentar comum.

Em seguida, no terceiro capítulo, apresentamos como estudo a responsabilidade civil e aspectos penais que envolvem as instituições financeiras insolventes e de seus dirigentes, atinentes ao processo de liquidação extrajudicial, envolvendo seus dirigentes e sócios.

Porquanto, o quarto capítulo já munidos da parte conceitual, desembocamos em estudo de caráter material de estudo de caso envolvendo a

instituição financeira “Banco Cruzeiro do Sul”, restando a finalização do texto com uma breve conclusão deste ensaio.

1 SANEAMENTO DO SISTEMA FINANCEIRO BRASILEIRO

Em um primeiro momento, permita-nos propor uma definição adequada ao termo “saneamento”, visto que se trata de peça fundamental para o alicerce definitivo da idéia do trabalho a ser conduzido. Neste caso, é interessante que passemos pelo conceito constante do glossário presente ao sitio eletrônico do Banco Central do Brasil, que figura como a autoridade máxima do Sistema Financeiro Nacional Brasileiro, o qual conceitua o termo como o:

“Conjunto de atividades voltadas para manter o dinheiro em circulação em boas e seguras condições de uso. É constituído por dois processos: retirada das cédulas falsas e substituição das cédulas desgastadas e/ou descaracterizadas.”¹

Em um primeiro momento, podemos compreender que a formulação do conceito apresentado volta-se à uma finalidade precípua de emissão de papel moeda, sendo esta, uma competência exclusiva desenvolvida por daquela autarquia, conforme preceitua o inciso I, do art. 10, da Lei n. 4.595/64².

No entanto, é relevante salientar que a idéia da manutenção da circulação do dinheiro, de modo a evitar a escassez, não nos é um argumento tão distante do que realmente buscamos para definirmos o tema, já que estamos falando de instituições financeiras.

De modo complementar, vemos por bem trazer o sinônimo descrito no dicionário HOUAISS do termo “sanear”, que é definido como o ato de: “tornar são, habitável, respirável, agradável; limpar”³, este sim implicado ao tema, cuja análise nos permite inferir a busca de uma ambiente econômico pacífico, salutar, e por que não dizer seguro para a perfeita operabilidade do sistema bancário e financeiro como um todo.

¹ Referência conceitual encontrada no sitio do Banco Central do Brasil no seguinte endereço eletrônico: <http://www.bcb.gov.br/glossario.asp?Definicao=597&idioma=P&idpai=GLOSSARIO>, acessado na data de 08 de agosto de 2013.

² O texto a que a citação faz referência é o contido na lei supracitada (*in verbis*): Art. 10. Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil: I - Emitir moeda-papel e moeda metálica, nas condições e limites autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.

³ HOUAISS, Antônio (1915-1999) e Villar, Mauro de Salles (1939-). Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. p. 2509.

Neste sentido, podemos depreender dos conceitos apresentados que o termo “saneamento”, para o contexto da economia, poderia ser utilizado como sendo o conjunto de atividades voltadas para a manutenção do mercado de forma a evitar o desequilíbrio conjectural da economia.

Em resumo, são ações, que podem ser compreendidas como profilaxia à fase patológica da vida das instituições, consideradas em sua maioria intervencionistas, com o intuito de socorrer o mercado de modo a evitar possíveis insolvências ou crises, sobretudo, das instituições financeiras, que sob a ameaça destes acabam por infectar outros ramos da cadeia do próprio sistema, o chamada risco sistêmico, ou mesmo da sociedade como um todo.

Quanto a sua natureza, não há que se negar que as Instituições Financeiras são sociedades empresárias bastante diferentes das sociedades comuns, fator este, que justifica seu tratamento de modo diferenciado em relação a outras atividades da economia.

Sob este desígnio, torna-se clara a necessidade de uma supervisão ímpar por parte do ente estatal, justificadas pela inquestionável afetação social, a sua movimentação imensurável de valores e da possibilidade de dano potencial da contaminação reflexa de outros ramos da economia atrelados ao sistema, o que nos dias de hoje, é quase todo os sistema de pagamentos.

Em complemento, compreendendo que a função exercida pelas instituições financeiras é típica e de natureza macroeconômica, constituindo-se entes elementares dos sistemas de pagamentos em torno do Banco Central, sendo por esse vigorosamente regulados para resguardar os riscos de crises financeiras generalizadas como a que vimos em 2008.

Em meio a este emaranhado complexo, do outro lado desta relação encontramos o consumidor, estereotipado neste caso ao pequeno depositante comum, onde este, em função da disparidade de informações, jamais seria capaz de avaliar corretamente o futuro desempenho de uma Instituição Financeira, depositando a sua confiança de que seu dinheiro será devolvido nas condições compactuadas.

Em suma, quando o consumidor faz um depósito na sua agência, ele contrai uma promessa de pagamento futuro, sendo este, um tradicional argumento para a proteção da poupança popular o que justifica a intervenção do governo no setor.

Dentre estes, outros vários argumentos são apresentados para a justificativa do eventual protecionismo ocorrido, tais como: a criação de cláusulas de barreira para a inserção de empresas ineficientes, o incremento da defesa da concorrência no setor, a proteção ao investidor e evitar um colapso no sistema como um todo.

Assim, de acordo com seu propósito de intermediação financeira, torna-se de fato, justificável um tratamento diferenciado pelo Estado em caso de insolvência destas Instituições Financeiras visto ser possível incorrerem em soluções convergentes às medidas adotadas nos demais ramos comuns da sociedade, no caso do Brasil à Lei nº 11.101/03, a Lei de Falências.

Bom, por várias vezes na história do país, o Estado brasileiro com o intuito de evitar reais crises na economia, foi impelido a tomar decisões que promoveram o socorro das instituições com dificuldades financeiras, seja por meio da intervenção ou pela incorporação de ativos destas instituições através dos estabelecimentos sob a sua tutela, os doutrinariamente integrados à administração indireta, os designados bancos públicos.

Neste contexto, vamos fazer uma breve análise do histórico dessa atuação, para conhecermos um pouco mais sobre esta função do Governo que detém tamanha importância social, buscando garantir o pleno funcionamento do sistema financeiro, o que indiretamente promove a geração da riqueza e de renda em seu território.

1.1 Evolução Normativa das Políticas de Saneamento.

Num breve histórico acerca do tema, o surgimento de algum ensaio de proteção ao que tange o sistema financeiro, iniciou-se com o advento da liquidação extrajudicial dos bancos no Brasil cuja origem ocorre através da promulgação do Decreto nº 19.479/30, cuja determinação emanada pelo governo intervencionista da Revolução de 1930⁴, decorre, inclusive, das consequências relativas a crise de 1929⁵.

⁴ A Revolução de 1930 foi um movimento armado, liderado pelos estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul, que resultou com um golpe de Estado, que depôs o presidente da república

Esse instrumento, foi complementado por diversas vezes, tendo sofrido alterações no ano de 1946 e passando por reformulação em 1953, tendo como marco, o impedimento das empresas bancárias à concordata preventiva, considerado o fato um importante avanço a época relativo a matéria.

Por fim, o instituto definitivamente consolidado, compreendendo um amplo espectro das instituições do mercado financeiro, incorre na promulgação da Lei nº 6.024, promulgada em 13 de março de 1974, cujo objeto de estudo será mais profundamente desvendado nos capítulos que virão a seguir.

Dentre os marcos legislativos que contribuíram no sentido de demonstrar a importância da questão do saneamento no sistema, podemos enumerar a publicação do Decreto-Lei n. 1.342, de 28 de agosto de 1974, que autorizou o uso do recurso do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)⁶, acumulados na Reserva Monetária, para garantir depositantes de Instituições Financeiras liquidadas.

Cabendo lembrar, que originalmente estes recursos somente poderiam ser utilizados em intervenção de mercados de câmbio e títulos, na assistência a instituições financeiras, em especial o BNDES⁷.

Sob uma perspectiva histórica, podemos caracterizar o desenvolvimento da política de saneamento brasileiro em quatro diferentes períodos, os quais descrevemos brevemente abaixo.

Em primeiro momento correspondente a utilização dos recursos do IOF na Reserva Monetária (1974 – 1988) cujo objeto curiosamente remonta a tempos do governo militar do presidente Garrastazu Médici, que teve que lidar com a crise do

Washington Luís em 24 de outubro de 1930, impedindo a posse do presidente eleito Júlio Prestes. Em seu lugar assume Getúlio Vargas, num governo provisório.

⁵ Também conhecida como a grande depressão, esta crise econômica teve início em 1929, persistindo ao longo da década de 1930, tendo seu fim apenas com a Segunda Guerra Mundial. Fica conhecido na história como o mais longo período de recessão no séc. XX.

⁶ O Imposto sobre Operações Financeiras - IOF foi criado com a Lei n. 5.143/66, cujo instrumento determinou que seu recolhimento fosse destinado ao BCB para a constituição de um fundo (Reserva Monetária), cabendo ao CMN regular a cobrança desse imposto, com plenos poderes de alteração das alíquotas.

⁷ O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), é uma Empresa Pública Federal, fundada em 1952, sendo hoje o principal instrumento de financiamento de longo prazo para a realização de investimentos em vários segmentos da economia, se destacando no apoio à agricultura, indústria, infraestrutura, comércio e serviços.

ramo petrolífero⁸ iniciada em meados de 1973, o que ocasionou na falta de liquidez dentre as instituições bancárias, claramente ocorrida em função das incertezas e flutuações cambiais de alta intensidade do período.

Como marco de maior importância, podemos citar o conhecido caso do “Banco Halles”⁹, na época eleito dentre os conglomerados que receberam estímulos ao crescimento concedido pelo governo à época, tendo sido decretada a sua intervenção em abril de 1974, numa decisão onde o governo, que primeiramente denegava o pagamento dos prejuízos de seus correntistas, cobriu pagamentos de depósitos a vista até o limite de 50 salários mínimos, tendo como resultado da ação, o início de uma crise bancária que afetou diversas instituições de pequeno porte no país.

Por fim, o próprio governo acabou por patrocinar a encampação do Halles pelo estatal Banco do Estado da Guanabara, antigo “Banerj”¹⁰, que atualmente foi incorporado pelo Grupo Itaú.

Em continuidade, como meio de controlar a crise estabelecida, o governo edita o Decreto-lei nº 1.342, em 28 de agosto de 1974, que, alterando o art. 12 da Lei nº 5.143/66, determina que a receita líquida do imposto (IOF) se destinaria à formação de reservas monetárias, as quais serão aplicadas pelo Banco Central do Brasil na intervenção nos mercados de câmbio e de títulos, na assistência a instituições financeiras, particularmente ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, e em outros fins, conforme o estabelecimento do Conselho Monetário Nacional.

Neste caso, prevendo o incremento dos poderes do CMN para autorizar o Banco Central a utilização dos recursos da reserva monetária para recomposição do patrimônio de instituições financeiras e ao pagamento total ou parcial do passivo de

⁸ Crise ocorrida quando a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) eleva substancialmente os preços de comercialização da *comodity*, ocasionando o conhecido "choque do petróleo" que marca a década de 1970.

⁹ Banco Comercial, de capital aberto, que operava no mercado em meados dos anos 1960 e 1970.

¹⁰ Em ativos originário no antigo Banco do Distrito Federal, o Banerj transforma-se posteriormente em Banco do Estado da Guanabara quando da transferência da capital para Brasília. Tendo em sua história a determinante a fusão com o com o BERJ (1975) decorrente da junção do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro, representando um Banco bastante presente nas cidades do Rio de Janeiro, chegando a contar em seu apogeu com 250 agências e destas, pouco mais de 60 restaram ao processo de incorporação junto ao Banco Itaú no ano de 2004.

instituições financeiras que eventualmente tivessem sofrido intervenções ou liquidações.

Esta autorização visava dar condições do Banco Central promover as conhecidas “soluções de mercado”, assumindo eventuais prejuízos com base no modelo de aquisição “*purchase and assumption*”¹¹ junto às instituições inadimplentes. Neste descortino, sob o desígnio deste modelo que ficou conhecido pela doutrina como “Intervenção Administrativa”¹², o primeiro banco a sofrer a medida foi o “Banco União Comercial” posteriormente absorvido pelo Grupo Itaú, seguido por várias outras instituições no mesmo período.

Considerando o período histórico do regime militar em que o país se encontrava, o que naturalmente envolvia mínima transparência das decisões tomadas, escassas responsabilizações e escasso preceito do que futuramente veríamos a conhecer como *accountability*¹³. Neste sentido, a presente permissividade sinalizou vários comportamentos que poderiam ser considerados, á época, bastante duvidosos (*moral hazard*)¹⁴, os quais serviram de arcabouço para a constituição de críticas severas ao BC, com denúncias de favorecimentos de grandes instituições e banqueiros.

Em meados da década de 1980, somente a título de conhecimento, nos impressionou o tamanho do passivo das instituições bancárias Comind¹⁵, Auxiliar¹⁶ e Maisonnave¹⁷ que, tiveram suas liquidações decretadas pelo Banco Central, à época, em meados de novembro de 1985, onde as três instituições juntas

¹¹ Como o próprio nome diz, comprar e assumir (tradução livre), basicamente trata-se de uma operação em que um Banco saudável realiza compras de ativos e assume os passivos de uma Instituição com problemas de liquidez que opera no mercado.

¹² RODRIGUES, Frederico Viana. Insolvência bancária: liquidação extrajudicial e falência/Frederico Viana Rodrigues – Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. P.82.

¹³ O termo Accountability é associada ao termo "Responsabilização" na língua portuguesa, geralmente aplicada aos domínios da política, da administração e finanças, encontra-se frequentemente relacionado à fiscalização, remetido à obrigação da prestação de contas, responsabilização e imputabilidade dos membros da instituição financeira.

¹⁴ Também conhecido como risco moral, geralmente atrelado a questão da informação assimétrica.

¹⁵ Denominado Banco do Comércio e Indústria de São Paulo S.A. (COMIND) foi uma instituição brasileira fundada em 1889 por grandes lavradores e capitalistas da elite cafeeira paulista. Quando de sua liquidação, suas agências foram leiloadas e incorporadas por outros bancos.

¹⁶ Instituição que atuava na cidade de São Paulo.

¹⁷ Surgiu em 1977 pela aquisição da carta-patente do Banco SPI, sendo liquidado judicialmente em 19 de novembro de 1985.

partilhavam de um passivo a descoberto de aproximadamente US\$ 780 milhões¹⁸, sendo parte de seu capital transferidos ao Banco Meridional¹⁹.

Importante salientar a implantação do regime de administração especial temporária (RAET) através da publicação do Decreto-Lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987²⁰, que, de forma diferenciada ao modelo da intervenção administrativa, sua decretação não interrompe o curso regular dos negócios, onde o foco é o saneamento da instituição com a recuperação econômica e financeira da empresa. Muito embora, sem revogar o modelo pré-existente.

Em um segundo momento relacionado, contamos com a promulgação da Constituição Federal de 1988 delimitado até meados do ano de 1995, cujo período ficou marcado pela elevada inflação acometida a toda a população, fator que ocasionou no aumento indiscriminado de suas receitas do setor.

Logo após, determinamos a ocorrência do nosso terceiro período de estudo, que corresponde ao saneamento realizado com base no Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do SFN (PROER)²¹, quando se procederam diversas liquidações de grandes bancos, cuja insolvência ficou caracterizada desde o início até a estabilização do Plano Real.

Importante frisar o instituto criado com a legislação de criação do instituto, a Medida Provisória nº 1.182 de 17 de novembro de 1995, posteriormente convertida na Lei nº 9.447, de 14 de março de 1997, que permitiu a adoção do conceito da responsabilidade solidária dos controladores para as instituições financeiras submetidas aos regimes de intervenção ou liquidação extrajudicial, que além da extensão da indisponibilidade aos acionistas controladores, favoreceu o ambiente da possibilidade de aquisição das ações de bancos em dificuldades, pela União, com a finalidade de proceder a posteriores privatizações.

¹⁸ Informação resgatada no sitio da Folha de São Paulo, publicada em 18 de agosto de 1996, podendo ser acessada no link: http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/8/18/caderno_especial/41.html, em 25 de agosto de 2013.

¹⁹ O Banco Meridional do Brasil era uma sociedade de economia mista federal, de direito privado, com capital fechado, sendo foi criado através da Lei nº 7.315, de 24 de maio de 1985 incorporando os Bancos Habitasul e Sulbrasileiro.

²⁰ O Decreto em comento é promulgado sob a égide do art. 55, II, da Constituição Federal de 1969, que autorizava o Presidente da República “em casos de urgência ou de interesse público relevante” a expedir deliberadamente Decretos-lei sobre o tema “finanças públicas”.

²¹ O Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) foi criado pelo conjunto composto pela Medida Provisória nº 1.179 e a Resolução nº 2.208, ambas de 3/11/95, que veio com o intuito de ordenar a fusão e incorporação das instituições bancárias a partir de regras específicas publicadas pelo Banco Central.

Assim, com base neste preceito surge um novo paradigma de atuação da autoridade monetária junto ao setor bancário. Que sob a insígnia do resguardo da economia pública e dos interesses dos depositantes e investidores, o interventor/liquidante/conselho diretor da instituição submetida aos regimes de intervenção, liquidação extrajudicial ou administração especial temporária, sob a tutela do Banco Central poderá transferir alienar ou ceder bens, direitos e obrigações com o objetivo da continuação geral ou parcial da atividade.²²

Neste sentido, é permitido ao Banco Central atuar, inclusive, de modo cautelar, considerando a gravidade da falta em processo administrativo, envolvendo a potencialidade do dano a ser causado no mercado, por meio de decisão de sua diretoria.²³

Concomitante ao mesmo momento histórico, acrescentamos a tendência de institucionalização de estabelecimento formal relativo aos sistemas de garantias de depósito, baseadas na latente preocupação das autoridades monetárias com a estabilidade do sistema financeiro, traduzida na tentativa da implementação de instrumentos correlatos de acompanhamento e controle, influenciando na formação de redes de proteção ao sistema por meio de empréstimos, a determinação de uma regulação eficaz, a proposta de fiscalização eficiente, visando a manutenção de um sistema bancário sólido e saudável.

Através do artigo 1º da Resolução 2.197, de 31.08.1995, em nova redação dada recentemente pela Resolução nº 4.222, de 23/05/2013, podemos configurar a observância do legislador no resguardo das instituições, onde o Conselho Monetário Nacional, determina que:

Art. 1º Fica autorizada a constituição de entidade privada, sem fins lucrativos, destinada a administrar mecanismo de proteção a titulares de créditos contra instituições financeiras e a realizar com tais instituições operações de assistência e suporte financeiro.

Desta autorização concedida à época, em dispositivo atualizado recentemente, o Estatuto e Regulamento de uma nova entidade são aprovados,

²² Art. 6º da Lei nº 9.447 de 14 de março de 1997.

²³ Art. 9º da Lei nº 9.447 de 14 de março de 1997.

criando-se o Fundo Garantidor de Créditos – FGC. Constituído como uma associação civil sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado, através da Resolução 2.211, de 16.11.1995, tendo como objetivo geral proporcionar segurança aos depósitos.

Por fim, representando o atual momento proposto, o quarto estágio de nossa lógica argumentativa, evoca o atual contexto brasileiro que se insere em um padrão esperado de fragilidades e crises especulativas, originadas da atuação da indústria bancária no mundo.

Nos voltando a esta questão, integram-se características marcantes quanto ao processo de financeirização²⁴ das economias, uma vez absorvida como a lógica mundial, comprovadamente consolidada pelo fator chave da globalização. Como momento determinante, podemos anunciar o ano de 2008 como uma quebra de paradigma, que alerta a uma necessidade de revisão dos conceitos onde o Estado toma influencia determinante para monitoramento e suporte do mercado em função da crise ocorrida em 2008.

De forma a complementar o entendimento, o autor Charles R. Morris descreve o período de abundância econômica, no final do ano de 2007, que refletiu logo como estopim da crise financeira mundial, onde:

“Os mercados financeiros dos Estados Unidos viviam em grande animação; o gasto dos consumidores aumentava fortemente; o mercado para crédito com grau de investimento crescia de forma

²⁴ Conforme se apresenta o levantamento do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), intitulado “Transformações na indústria bancária brasileira e o cenário de crise”, publicado em 7 de abril de 2009. “Nesse sentido observa-se que o avanço do processo de financeirização das economias terminou sendo demarcado pela predominância de duas características. A primeira relaciona-se ao movimento mais geral de desregulamentação financeira, revertendo os acordos de Bretton Woods, durante a primeira metade da década de 1970. Com o desaparecimento das taxas de juros fixas e a expansão de mercados financeiros sem o controle das autoridades públicas nacionais e internacionais, as finanças se deslocaram uma vez mais da economia real, indicando a possibilidade de geração de riqueza sem contrapartidas em termos de produção baseadas, apenas, em inovação tecnológica e sofisticação dos serviços financeiros. A segunda característica é a significativa redução da presença dos bancos públicos na indústria bancária. No final da década de 1990, por exemplo, os países industrializados contavam com cerca de um quarto do total dos ativos bancários sob responsabilidade do setor público, enquanto em 1970 chegou a atingir dois quintos. Esse movimento de maior privatização das atividades bancárias ocorreu pelo mundo, embora a América Latina e os países da Europa do Leste (ex-bloco soviético) tenham registrado experiências mais radicais de esvaziamento do Estado do setor bancário.”

explosiva; e os prêmios exigidos para investir em formas mais arriscadas de dívida eram os mais baixos já vistos.”²⁵

E em meio a um ambiente de alta euforia, a baixa destes juros levaram os cidadãos americanos às instituições financeiras para a realização do financiamento de residências e moradias a juros mais baixos, tendo em vista a situação econômica estável apresentada a época.

No entanto, em decorrer da crise, as inadimplências se elevaram, a inflação e os juros aumentam, afetando parte da população que tinham seus contratos fixados com cláusulas à juros variáveis pré-determinados pelas políticas do governo. Tendo tais mudanças abruptas acarretado em acréscimos impagáveis aos contratos, atingindo principalmente os consumidores, “*subprime*”²⁶, quais sejam, os de baixa renda.

Sem condições de saudarem suas dívidas, os indivíduos não tiveram condições de quitarem suas obrigações junto às financeiras, que consequentemente não pagaram os seus credores, ou seja, os bancos. Provocando uma interrupção gradual dos empréstimos interbancários e, logo assim, afetando as companhias seguradoras, o mercado de capitais, resultando em um efeito cascata mundial.

Como resultado dessa crise financeira global, as regulações nacionais tornaram-se mais restritivas em todo o mundo, especialmente, em termos de capital, liquidez e ao que se remete às estruturas das instituições bancárias. De fato, o momento foi propício para alterações e revisões de regulações vigentes como os Acordos de Basiléia II²⁷ e a publicação da Lei Dodd-Frank²⁸ nos Estados Unidos da América.

²⁵ MORRIS, Charles R., CRASH DE 2008: DINHEIRO FACIL, APOSTAS ARRISCADAS E O COLAPSO GLOBAL DO CREDITO, 1ª Edição, São Paulo, Ed. Aracati, 2008, 33p.

²⁶ É um crédito de risco, alçada a um tomador que não propõe garantias suficientes para favorecer-se de uma taxa de juros mais privilegiada, entretanto, tais taxas foram concedidas em virtude do momento propício que passava a economia.

²⁷ Os Acordos de Basiléia III referem-se a um conjunto de propostas de reforma da regulamentação bancária, sendo um conjunto de iniciativas, promovidas pelo Fórum de Estabilidade Financeira (em inglês, Financial Stability Board, FSB) e pelo G20, para reforçar o sistema financeiro após a crise, publicadas em 16 de dezembro de 2010.

²⁸ O Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act – publicado em julho de 2010, determina a além da elaboração de relatórios periódicos e a criação de 240 regras a serem realizadas por órgãos governamentais nos Estados Unidos da América como medidas anti crise.

Devido à internacionalização e interconectividade mundial, os efeitos da crise afetaram todo o globo, onde o Brasil, não ficando de fora do contexto, toma medidas como a promulgação da Lei nº 11.908/09²⁹ que autoriza, instituições financeiras federais, pertencentes ao contexto de Administração Pública Indireta³⁰, ou seja, o Banco do Brasil S.A.³¹, sociedade de economia mista³², e a Caixa Econômica Federal³³, empresa pública³⁴, a constituírem subsidiárias e a adquirirem participação em instituições financeiras sediadas no Brasil.

Dentre outras medidas tomadas, o Brasil que historicamente adota um modelo intervencionista na economia, assegura-se das dificuldades com a pronta intervenção do BC e do FGC para o restabelecimento da liquidez no mercado, sobretudo para os bancos menores. Neste casos proporcionando a venda de dólares no mercado a vista, utilizando-se de financiamentos externos³⁵, a compra de carteiras de crédito e como discorre a Lei nº 11.882/2008³⁶ da liberação valores às instituições utilizando-se de títulos privados como garantia e a utilização de empréstimos em moeda estrangeira utilizando-se de garantias na mesma moeda.

²⁹ A ementa da Lei 11.908/2009 materialmente a prevê a autorização do Banco do Brasil S.A. e da Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias e a adquirirem participação em instituições financeiras sediadas no Brasil.

³⁰ Conforme o entendimento do Professor Henrique Savonitti Miranda, conceitua-se Administração Pública Indireta da seguinte forma: “Trata-se de uma ordem de entidades possuidoras de personalidade jurídica própria, criada com o objetivo de atingir determinadas finalidades de ordem pública.” – MIRANDA, Henrique Savonitti, Curso de Direito Administrativo, 2ª edição, rev., ampl.e atual. Brasília: Ed. Senado Federal, 107p.

³¹ O Banco do Brasil S.A. (BB) é uma instituição financeira brasileira, tendo seu estatuto aprovado no Decreto nº 1.455 de 30 de setembro de 1905, constituída na forma de sociedade de economia mista, com participação da União, por meio do tesouro nacional, detendo 65,6% totais das ações. Hoje com objetivos descritos na seção II da Lei 4.595/64.

³² Diógenes Gasparini define as sociedades de economia mista como “a sociedade mercantil-industrial cuja instituição, autorizada por lei, faz-se, essencialmente, sob a égide do Direito Privado, com recursos públicos e particulares para a realização de imperativos necessários à segurança nacional e de interesses relevantes a comunidade. Definição presente na obra GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 6ª edição, São Paulo: Ed. Saraiva, 2001, p.271.

³³ A Caixa é uma instituição financeira brasileira tendo como marco histórico o Decreto nº 2.723 publicado em 12 de janeiro de 1861, constituída na forma de empresa pública.

³⁴ Empresa pública é a pessoa jurídica de capital 100% público, vinculado a um Ente estatal, com a finalidade prevista em Lei. Sua finalidade pode se ater a atividade econômica ou de prestação de serviços públicos.

³⁵ Por exemplo podemos citar a utilização de leilões de swaps cambiais, repos, venda futura, spot, linhas diretas para importações/exportações, dentre outros.

³⁶ A Lei nº 11.882/2008, cuja ementa dispõe sobre as operações de redesconto pelo Banco Central do Brasil, autorizando a emissão da Letra de Arrendamento Mercantil - LAM, alterando a Lei nº 6.099, de 12 de setembro de 1974, e dá outras providências.

E neste ambiente, os bancos públicos foram os que mais se beneficiaram com a fuga da população para a aplicação em ativos mais seguros, promovendo no país um movimento anticíclico bastante importante que resultou na sustentação do crédito, capitaneando uma redução da taxa de juros primária, o que permitiu ao país uma segurança baseada no preceito de exploração de seu mercado interno, gerando riqueza e emprego.

Em meados no ano de 2010, os efeitos da crise econômica se tornam mitigados, diminuindo sua intensidade em um contexto de incertezas e fragilidades do mercado financeiro, o chamado efeito pós-crise que perdura até os dias atuais.

Feito o breve histórico do período em que se passa o atual momento da economia, passemos a prestar alguns comentários sobre a finalidade da regulação singular ao procedimento de liquidação extrajudicial.

1.2 A Finalidade da Regulação do Sistema Financeiro

Em virtude da repercussão social que envolve o sistema financeiro nacional quando ocorre a quebra de uma instituição financeira, torna-se necessário um tratamento diferenciado, partindo-se do pressuposto que o fato necessita de uma regulação especial para tratar da intervenção e da liquidação extrajudicial das instituições financeiras.

Sob tais circunstâncias, via de regra as instituições financeiras não podem se colocar inteiramente sujeitas ao procedimento comum de recuperação judicial e falência, exceto em casos específicos.

De modo elementar, é importante frisarmos que algumas empresas, em função da relevância exercida pelas atividades que exercem, encontram-se sujeitas a um regime diferenciado de reestruturação de suas operações para resguardá-las de eventuais abalos proporcionados pelas dificuldades econômicas enfrentadas no decorrer de seu tempo de vida.

Dentre as sociedades empresárias que estão relativamente excluídas do Direito Falimentar, figuram as companhias de seguro, operadoras de planos privados de assistência à saúde e as instituições financeiras.

Dentre os ramos de atividades submetidas ao regime e devidamente enquadradas na legislação, podemos citar o caso das seguradoras e das entidades de previdência privada abertas (fiscalizadas pela SUSEP), dos Bancos e demais instituições financeiras (fiscalizadas pelo Banco Central do Brasil) e das operadoras e administradoras de planos de saúde (fiscalizados pela ANS). Tratando-se de nosso objeto de estudo, basta restringir-nos à análise do processo de liquidação das instituições financeiras submetidas ao sistema bancário.

Assim, considerando a importância macroeconômica dos bancos, a sua apuração não pode constituir mera questão de ordem privada, visto ser a atividade bancária submetida a um regime de autorização prévia, onde o Banco Central regula a entrada e saída das instituições do Sistema Financeiro Nacional.

Neste sentido, a saída ordenada deste sistema previne situações de contágio, advindas do risco sistêmico, além da proteção legal da satisfação dos credores e depositantes. Sem esquecer o interesse público coadunado a proteção da economia popular, visto que a baixa confiança nos bancos pode significar a perda de confiança na moeda, pode influenciar investimentos, paralelos a necessidade de preservação do sistema de pagamentos e estabilidade do sistema como um todo.

Por fim, todos estes fatores justificam o sistema concursal diverso daquele aplicado as demais empresas comuns, que é o processo falimentar da Lei nº 11.101/03.

Em definição, o saneamento no Brasil é realizado por meio de um de regime especial, designado como medida administrativa, de caráter reparador indistintamente aplicado às empresas que operam neste mercado, bastante supervisionado.

De forma prática, o instituto é aplicável, uma vez esgotadas as possibilidades administrativas de outros possíveis regimes de saneamento da Instituição. Sendo utilizado somente quando não há outro caminho possível de

recuperação administrativa da instituição, não restará senão a sua liquidação de forma compulsória visando assegurar o reestabelecimento das finanças das empresas com dificuldades, trabalhando de forma a propiciar minimizar o risco de inadimplemento do pagamento de seus credores.

Desta necessidade, foi inevitável a criação de um marco legislativo que proporciona a ampla fiscalização do mercado por meio órgãos de governo, inclusive, permitindo possíveis intervenções decorrentes do Processo de Liquidação Extrajudicial, surgida com o advento da publicação da Lei nº 6.024, datada de 13 de março de 1974, conforme pormenorizado a seguir.

1.3 O Marco Regulatório

Dentre as várias legislações que envolvem a matéria, podemos destacar como marco regulatório específico a promulgação da Lei nº 6.024, datada de 13 de março de 1974, vulgarmente conhecida como “Lei das Liquidações Extrajudiciais”, sendo esta, norma cogente cuja aplicação envolve Instituições Financeiras em situações de dificuldades financeiras que encontram-se enquadradas de forma taxativa, nas hipóteses ensejadoras da medida interventiva ou liquidatória³⁷, respectivamente.

Decorridos dez anos da criação do Banco Central do Brasil, foi promulgada a Lei 6.024/74, de inspiração do então Ministro da Fazenda Antônio Delfim Netto, a qual foi sancionada pelo General Presidente da República à época, Emílio Garrastazu Médici, apenas dois dias antes de deixar o poder.

Alguns estudiosos confirmam a inspiração da formação da norma advinda da legislação italiana decorrente do período da segunda guerra mundial, especificamente no régio Decreto nº 267, de 16 de março de 1942³⁸, promulgado por Mussolini, durante o apogeu do sistema fascista totalitário italiano.

Não é coincidência portanto, denotar que a decretação da intervenção e da liquidação extrajudicial é promovida através de ato discricionário e vinculado

³⁷ As hipóteses de intervenção e liquidação encontra-se presentes, nos casos previstos nos artigos 2º e 15º da Lei nº 6.024/74.

³⁸ A norma em comento traz a seguinte ementa de: "Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa."

por parte da administração pública atuando diretamente no mercado, através de seu órgão executor competente, a autarquia federal, qual seja o Banco Central do Brasil.

Em suma, a Lei nº 6.024/74 evoca um procedimento de cunho meramente administrativo, originado da falência judicial, que, no entanto, figura como alternativa à competência jurisdicional do poder judiciário, presente nos casos de falência ou de quebra de empresas. De fato, assimilando-se em diversos fatores ao instituto falimentar, propriamente dito, muito embora apresentando diversas peculiaridades específicas da matéria que serão abordadas no momento apropriado deste trabalho.

Dentre as justificativas que ensejaram à adoção deste procedimento administrativo, além de sua independência em relação ao poder judiciário, encontrava-se como justificativas a sua celeridade, a sua maior mobilidade, a especialização e o próprio interesse público.

De forma sintética, a celeridade ao processo seria conferida por se tratar de tema específico e de livre trânsito pelo Banco Central, que sendo o órgão executor da matéria, entende-se como sendo o órgão mais especializado possível para o tratamento igualitário e isonômico entre as partes do procedimento. Muito embora, denotemos que alguns procedimentos tomem tempo demais, superando 20 anos entre a implantação e finalização do processo.

Seu tratamento é de interesse público por se tratar do risco sistêmico que envolve a quebra de um banco e o prejuízo, por muitas vezes, irreparável aos seus correntistas.

Feitas tais considerações, passemos a análise do procedimento propriamente dito sob uma ótica finalística, sem adentrarmos em procedimentos específicos, por entendermos serem de conhecimento público e bastante disseminado.

2 O PROCESSO DE INTERVENÇÃO E LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL NO SISTEMA BANCÁRIO

Muito embora tenhamos visto que os procedimentos de intervenção e de liquidação extrajudicial não se resumem estritamente ao sistema financeiro, a realização do processo de intervenção e de liquidação extrajudicial no sistema bancário, envolve por definição, uma proposta de ações a serem realizadas sobre às instituições financeiras em crise, que resultam em saneamento.

Acerca de ambos os dispositivos peculiares aos bancos, salientamos que ambos são procedimentos que ocorrem fora da jurisdição do Poder Judiciário, representando uma forma de intervenção administrativa do Estado no banco insolvente.

A aplicação dos institutos podem incorrer em bancos privados ou públicos, desde que não sejam federais.³⁹

No Brasil, a intervenção e a liquidação são sempre decretadas e executadas pelo Banco Central do Brasil, conforme veremos mais detalhadamente a seguir, o único órgão competente para este fim.

Neste íterim, antes de adentrarmos especificamente no procedimento per si, perpassemos a uma breve histórico do que seriam as instituições financeiras e sua definição comumente utilizada na melhor doutrina.

2.1 Instituições Financeiras

As instituições financeiras denominadas como bancos, exercem domínio amplo sobre o setor financeiro no Brasil em termo de ativos e movimentação de recursos.

Para um melhor entendimento da matéria precisemos definição contida no substantivo banco, que perpassa o entendimento de ser:

³⁹ Ref. Art. 1º da Lei nº 6.024/74.

“estabelecimento ou sociedade mercantil de crédito, que tem por objetivo principal receber depósitos de dinheiro em conta-corrente, aplicar capital, realizar empréstimos, efetuar cobranças, operar em câmbio etc..”⁴⁰.

De forma complementar, além do disposto, tem também como função primordial a intermediação de recursos entre agentes superavitários e deficitários. Conceito, portanto, apregoada de conotação pública completamente ligada ao interesse coletivo tendo em vista a natureza instrumental da atividade bancária, de prestação de serviços financeiros.

Excelente definição no traz a lei francesa, que precisamente nos define o que seriam os estabelecimentos de crédito, por analogia, as instituições bancárias:

“(...) os estabelecimentos de crédito são pessoas jurídicas que efetuam, a título de profissão habitual, as operações bancárias. Tais operações compreendem a recepção de fundos de público, as operações de crédito colocadas à disposição da clientela ou a gestão dos meios de pagamento.”⁴¹

Ademais, ainda se assevera o descrito na legislação brasileira previsto no art. 17 da Lei 4.595/64, inclusive trazendo à baila, a questão acerca da equiparação das pessoas físicas que realizam as mesmas operações de intermediação nas mais diversas circunstâncias pecuniárias, ficando em igualdade às instituições financeiras, devendo estas pessoas naturais ser tratadas como se realmente instituições bancárias fossem.⁴²

⁴⁰ COSTA, Nelson Nery, Direito Bancário e Consumidor, 2ª Edição, Ed. Lawbook, São Paulo, 2009, 29p.

⁴¹ Lei nº 8.446 de 24/09/84. No original “(...) les établissements de crédit sont des personnes Morales qui effectuent à titre de profession habituelle des opérations de banque . Les opérations de banque comprennent la réception de dons du public, les opérations de crédit ainsi que la mise à disposition de clientèle ou la gestion de moyens de paiement” (Traduzido)

⁴² “Art. 17 da Lei 4.959/64. “Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a

São consideradas instituições financeiras e atividades assemelhadas as desenvolvidas por⁴³:

- a) estabelecimentos bancários oficiais ou privados;
- b) sociedades de crédito, financiamentos e investimentos;
- c) caixas econômicas
- d) cooperativas de créditos
- e) bolsas de valores
- f) companhias de seguros
- g) companhias de capitalização
- h) sociedades que efetuam distribuição de prêmios
- i) pessoas físicas ou jurídicas assemelhadas.

Com efeito, quaisquer instituição financeira como detentora do crédito, é, de acordo com o visto anteriormente, regulado pelo Estado por meio do Conselho Monetário Nacional, cuja função é “formular a política da moeda e do crédito, objetivando o progresso econômico e social do país”⁴⁴, tendo como objetivo de sua política “zelar pela liquidez e solvência das instituições financeiras”⁴⁵, caracterizando objetivamente seu caráter político e elementar ao interesse da sociedade.

Assim, levando em conta a responsabilidade legal inerente a atividade bancária, podemos presumir de onde se origina a necessidade de métodos e procedimentos diferenciados de dissolução ou falência destas instituições.

Vejamos, portanto, uma forma de ingerência no mercado bancário por parte do Banco Central do Brasil, que, como se propõe o nome do instrumento, o órgão intervêm na instituição de modo a causar o menor dano possível ao mercado.

coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros. Parágrafo único. Para os efeitos desta lei e da legislação em vigor, equiparam-se às instituições financeiras as pessoas físicas que exerçam qualquer das atividades referidas neste artigo, de forma permanente ou eventual. “

⁴³ Art. 18 §1º.

⁴⁴ Art. 2º, parte final, da Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

⁴⁵ Art. 3º, inciso VI, idem 2.

Até o presente momento temos tratado as questões relativas a intervenção e a liquidação extrajudicial de forma conjunta, no entanto, faz-se mister nesta fase do trabalho tratar a intervenção de modo específico, estabelecendo as suas principais características, bem como a sua natureza jurídica.

2.2 Procedimento relativo à Intervenção

Sob a perspectiva de uma breve análise prática dos modelos propostos, primeiramente, permita-nos tecermos comentários sobre o processo de intervenção, que decorre da investidura de interventor elegido pelo Banco Central, com plenos poderes de gestão, com o objetivo de fiscalizar e controlar o funcionamento da instituição, implicando na retirada dos dirigentes estatutários do banco.⁴⁶

Segundo o doutrinador Ricardo Negrão, a intervenção é:

*um regime especial de administração por parte do Banco Central, de natureza essencialmente cautelar, previsto no art. 2º da Lei nº 6.024/74, cuja finalidade é proceder ao levantamento da situação econômico-financeira da instituição e, se possível, ao saneamento das dificuldades organizacionais ou econômicas da empresa, mediante o afastamento temporário de seus administradores e, eventualmente, a concessão de assistência financeira.*⁴⁷

A intervenção é aplicada quando verificadas algumas anormalidades nos negócios sociais da instituição, tais como o prejuízo financeiro, decorrente da má administração, que sujeite a riscos os seus credores; ou da verificação de reiteradas infrações a dispositivos da legislação bancária não regularizadas após as determinações do Banco Central do Brasil, no uso das suas atribuições de fiscalização.

⁴⁶ Os plenos poderes de gestão referem-se estritamente a atividades do banco, havendo necessidade de autorização por aquela autarquia, qualquer disposição sobre o patrimônio, demissões, dentre outros.

⁴⁷ NEGRÃO, Ricardo. Manual de Direito Comercial e de Empresa: Volume 3 / Ricardo Negrão. – 5 ed. – São Paulo: Saraiva, 2010, p.718.

Neste sentido, a intervenção se dá com o objetivo de contornar crises de caráter patrimoniais/liquidez, e, de forma residual, atuando de forma disciplinar. Detém um caráter de medida prudencial, sucedâneo do instituto da concordata preventiva, onde é necessária a constatação, mesmo genérica de irregularidades decorrentes de má administração ou indisciplina.

Outro motivo de sua decretação, é a suspeita de que o banco esteja se desfazendo de bens, e dilapidando o patrimônio, pois, como se sabe, o patrimônio do devedor é a garantia dos seus credores. Inclusive, é necessária a autorização do Banco Central na mudança do controle acionário, verificando se os novos acionistas detêm respaldo patrimonial.

Os efeitos da decretação da intervenção produzem a suspensão dos prazos, a exigibilidade das obrigações vincendas anteriormente contraídas, a inexigibilidade dos depósitos já existentes e a indisponibilidade dos bens pessoais dos ex-administradores, cujo preceito predominante estabelece como objetivo a preservação das atividades da empresa.

Durante o processo de intervenção, que pela lei não excederá seis meses (cabendo a prorrogação por uma única vez), as operações da instituição são basicamente suspensas, sendo nomeado um interventor que levantará a situação da empresa, realizando relatório que pode resultar nas seguintes decisões, passíveis de recurso:

a) determinar a cessação da intervenção, hipótese em que o interventor será autorizado a promover os atos que, nesse sentido, se tornarem necessários;

b) manter a instituição sob intervenção, até serem eliminadas as irregularidades que a motivaram;

c) decretar a liquidação extrajudicial da entidade;

d) autorizar o interventor a requerer a falência da entidade, quando o seu ativo não for suficiente para cobrir sequer metade do valor dos créditos quirografários, ou quando julgada inconveniente a liquidação extrajudicial, ou quando a complexidade dos negócios da instituição ou, a gravidade dos fatos apurados aconselharem a medida.

Por sua vez, os ex-administradores tem a incumbência de colaborar indistintamente com o bom andamento e a agilidade do procedimento, não podendo furtar-se da apresentação de declarações, pareceres e relatórios que facilitem os trabalhos.

O interventor deverá prestar contas ao Banco Central do Brasil, independentemente de qualquer exigência, no momento em que deixar suas funções, ou a qualquer tempo, quando solicitado, e responderá, civil e criminalmente, por seus atos.

Caso o interventor pretenda reorganizar a instituição financeira deve, sob determinação do Banco Central, fazer uso da decretação do Regime de Administração Especial Temporária (RAET), ou caso tenha intenção de afastá-la definitivamente do mercado, utilizar-se dos procedimentos da liquidação extrajudicial.

2.3 Procedimento Relativo à Liquidação Extrajudicial

Como visto, a liquidação extrajudicial, que pode ser um dos resultados da análise do relatório do interventor nomeado, será o nosso objeto de estudo neste capítulo, sendo importante primeiramente buscarmos base conceitual junto a doutrina para definirmos posteriormente o seu cabimento e especificidades da medida por si só.

Por efeito da crise financeira mundial, em razão da queda da bolsa de Nova York, que teve os reflexos de seus efeitos também resvalados no país, a partir de 1929, institui-se no Brasil a primeira idéia do que seria o regime de liquidação extrajudicial de instituições bancárias.

Na forma do Decreto nº 19.479 de 1930, as instituições financeiras que não estivessem aptas para retomar as suas operações regulares, uma vez transcorrido o período de moratória instituído pelo Governo, detinham a opção de requerer sua liquidação extrajudicial. A característica desse instituto a realização de um acordo nos moldes da legislação de falência, porém a ser efetivado administrativamente, sem participação do judiciário, sob a direção de um

representante eleito pelos próprios credores e sob a fiscalização de um delegado designado pelo governo provisório.

Tal instrumento, universalmente adotado, normalmente se compara a chamada *liquidazione coatta amministrativa*, derivada do direito italiano. Podendo seu conceito ser encontrado na doutrina pátria, qual trazemos como exemplo a definição de Rubens Requião, onde o mesmo afirma que a liquidação extrajudicial “constitui uma forma de extinção da empresa determinada pelo Estado *ex officio*, ou a requerimento dela própria, quando ocorrerem graves indícios ou evidencia de insolvência ou quando cassada a autorização para funcionar”.

Como as pessoas naturais, as sociedades também tem seu tempo de vida e duração, culminando no ponto de sua dissolução, conforme disciplinado no art. 206 da Lei nº 6.404/76.

Uma vez realizada a dissolução da sociedade, inicia-se o processo de liquidação extrajudicial, que tem como objetivo o saneamento do mercado financeiro, buscando a satisfação, ainda que parcial, junto aos credores da companhia, num processo que geralmente ocorre à revelia de acionistas ou sócios, que não detêm qualquer ingerência sobre o processo de liquidação.

Quanto ao cabimento da medida, trazemos à baila o entendimento do doutrinador ABRÃO, o qual propõe a definição de liquidação extraordinária como sendo a:

*Medida administrativa saneadora aplicável à instituição financeira, acarretando a paralização de suas atividades e a eliminação do campo empresário, conduzindo aos mesmos resultados do procedimento concursal judicial, que é a falência.*⁴⁸

Também neste sentido manifestou-se Paes de Almeida, para quem a Liquidação Extrajudicial “é um processo de natureza administrativa [...] em tudo semelhante a falência, por isso considerada um sucedâneo desta”⁴⁹.

Na prática, a Legislação vigente afirma que a liquidação extrajudicial poderá ser decretada *ex officio* ou a requerimento dos administradores⁵⁰.

⁴⁸ ABRÃO, Nelson. Direito Bancário. 12ª Ed. São Paulo. Saraiva. 2009, p. 339.

⁴⁹ ALMEIDA, Amador Paes de. Curso de falência e concordata. São Paulo: Saraiva, 2002, p.474.

Podemos citar alguns exemplos de sua decretação de ofício:

(a) ocorrência que comprometa a situação econômica ou financeira da Instituição Financeira, especialmente quando deixar de satisfazer, com pontualidade, seus compromissos ou quando se caracterizar qualquer dos motivos que autorizem a declaração de falência;

(b) quando a administração violar gravemente as normas legais e estatutárias que disciplinam a atividade da instituição bem como as determinações do Conselho Monetário Nacional ou do Banco Central do Brasil, no uso de suas atribuições legais;

(c) quando a instituição sofrer prejuízo que sujeite a risco anormal seus credores quirografários, e;

(d) quando, cassada a autorização para funcionar, a instituição não iniciar, nos 90 (noventa) dias seguintes, sua liquidação ordinária, ou quando, iniciada esta, verificar o Banco Central do Brasil que a morosidade de sua administração pode acarretar prejuízos para os credores;

Importante salientar que, em ambas as hipóteses, o Banco Central detém poderes para analisar, conforme a sua conveniência e oportunidade, na adoção de outro regime especial (intervenção ou RAET) que melhor se adapte à realidade financeira da empresa.

Após feitas as considerações acerca da definição, aplicação e cabimento do processo de Liquidação Extrajudicial, não podemos esquecer que o procedimento por si mesmo detém apelo constitucional, devendo portanto, atender aos requisitos gerais dos atos administrativos contidos na carta magna, quais sejam: *competência, finalidade, motivo, objeto e forma*.

A competência para a sua decretação e supervisão é do Banco Central, na qualidade de ente autárquico, visando a proteção a economia popular, a preservação do sistema de pagamentos e a estabilidade inteiriça de todo o sistema financeiro.

⁵⁰ Proposta contida na Lei nº 6.024/74, especificamente em seu art. 15, onde afirma que a requerimento dos administradores da instituição, somente se o respectivo estatuto social lhes conferir esta competência ou por proposta do interventor.

A Lei nº 6.024/74 estabelece em seu art. 15, que a liquidação extrajudicial poderá ser decretada:

I - ex officio:

a) em razão de ocorrências que comprometam sua situação econômica ou financeira especialmente quando deixar de satisfazer, com pontualidade, seus compromissos ou quando se caracterizar qualquer dos motivos que autorizem a declaração de falência;

b) quando a administração violar gravemente as normas legais e estatutárias que disciplinam a atividade da instituição bem como as determinações do Conselho Monetário Nacional ou do Banco Central do Brasil, no uso de suas atribuições legais;

c) quando a instituição sofrer prejuízo que sujeite a risco anormal seus credores quirografários;

d) quando, cassada a autorização para funcionar, a instituição não iniciar, nos 90 (noventa) dias seguintes, sua liquidação ordinária, ou quando, iniciada esta, verificar o Banco Central do Brasil que a morosidade de sua administração pode acarretar prejuízos para os credores;

II - a requerimento dos administradores da instituição - se o respectivo estatuto social lhes conferir esta competência - ou por proposta do interventor, expostos circunstanciadamente os motivos justificadores da medida.

Pode o Banco Central do Brasil decidir sobre a gravidade dos fatos determinantes da liquidação extrajudicial, considerando as repercussões nos mercados financeiro e de capitais, podendo, inclusive, em lugar de adotar a liquidação, efetuar a intervenção, caso julgue medida suficiente para a normalização dos negócios da instituição.

A fixação do termo legal da liquidação que não poderá ser superior a 60 (sessenta) dias contados do primeiro protesto por falta de pagamento ou, na falta deste do ato que haja decretado a intervenção ou a liquidação.

A decretação do regime de liquidação extrajudicial gera vários efeitos no mundo jurídico, os quais, para melhor entendimento enumeramos resumidamente a seguir:

- a suspensão das ações e execuções judiciais em curso, não cabendo a possibilidade do ingresso de outras, enquanto durar a liquidação;
- a provocação do vencimento antecipado das obrigações relativas a massa liquidanda;
- as eventuais cláusulas penais de contratos unilaterais não serão executáveis;
- não deverá correr quaisquer juros contra a massa liquidanda, mesmo os derivados dos próprios contratos, até que o passivo não seja integralmente pago;
- ocorre a interrupção da prescrição das obrigações relativas à massa liquidanda; e,
- a correção monetária das dívidas deverá incidir sobre a totalidade das obrigações.

Via de regra, quanto ao processo falimentar das instituições financeiras, estas encontram-se inteiramente sujeitas ao procedimento comum de recuperação judicial e falência, exceto em casos específicos. Assim, por conta da semelhança dos institutos (liquidação/falência), a Lei nº 11.101/05 é utilizada de forma subsidiária, para suprir eventuais lacunas na Lei nº 6.024/74, ou, em caso seja autorizada a falência, deverá ser aplicada na íntegra para o caso concreto.

Neste sentido, para registro, é importante destacar a opinião contrária do Professor Sebastião José Roque, que afirma categoricamente que a Lei de falências não se aplica aos bancos e demais instituições financeiras, por conta descontinuidade das operações destas empresas, o que justifica a impossibilidade da aplicação de dispositivos como a falência e a recuperação judicial.

Quanto a finalização do procedimento, a liquidação cessará se os interessados, apresentarem, sob o critério do Banco Central, garantias para o prosseguimento regular das atividades da instituição. Podendo ser, inclusive, os ex-sócios conforme o caso do COMIND.

A liquidação extrajudicial descreve dogmaticamente a possibilidade de seu encerramento, determinado conforme o art. 19 da Lei nº 6.024/74, podendo ocorrer em 4 hipóteses:

- a) retomada do prosseguimento das atividades econômicas da empresa, mediante apresentação, pelos interessados, das necessárias condições de garantias, julgadas a critério do Banco Central do Brasil;
- b) transformação em liquidação ordinária;
- c) aprovações das contas do liquidante e baixa no registro público competente;
- d) convolação em falência.

Neste caso, é feita a baixa no registro público competente, em casos extremos podendo ser requerida judicialmente.

Como crítica ao atual modelo, podemos citar a demora no levantamento dos dados da empresa, que em muitos casos são imensos e sem o fornecimento da estrutura devida ao interventor, o que causa intervenções de dezenas de anos que se arrastam sob a tutela do Banco Central. Ademais, a impunidade revelada pela possibilidade de inúmeros recursos, nos remete a processos extensos e burocráticos que não cumprem a finalidade de punição aos fraudadores.

Por fim, dentre as atividades desenvolvidas na liquidação extrajudicial, a sua imensa maioria deriva de atividades de competência do Banco Central do Brasil, considerado o órgão executivo do Sistema Financeiro Nacional.

Isto posto, tracemos brevemente alguns comentários sobre essas atribuições que são materialmente desenvolvidas pelo órgão no processo da liquidação extrajudicial.

2.3.1 Atribuições do Banco Central do Brasil

Por sua vez, o Banco Central do Brasil (BCB) é o principal órgão executivo da “rede de segurança” do sistema financeiro e bancário do país,

cumprindo e fazendo cumprir as determinações e políticas do Conselho Monetário Nacional⁵¹ (CMN). Pressupõe a sua atuação na qualidade de supervisor bancário na emissão de regras profiláticas de funcionamento deste sistema, inclusive, de licenciamento e fiscalização destas entidades.

Como autoridade monetária, dentro de suas características em ser o último mutuante/emprestador da rede financeira, este detém a competência de decretar a intervenção e a liquidação de instituições financeiras, ambas medidas tratadas por meio extrajudicial, incorrendo na criação destes procedimentos decididos integralmente na esfera administrativa.

No que tange às competências desenvolvidas por este órgão, é importante destacar, primeiramente, a discussão que envolve a real necessidade da atuação do órgão, incutindo à sua aplicabilidade dos métodos presentes da liquidação extrajudicial nas instituições financeiras, o que nos permite dialogar um pouco, sobre as interferências do Estado no funcionamento das instituições bancárias, sobretudo as privadas.

Numa cronologia que envolve a evolução continuada da regulação e intervenção (no sentido lato) em que o poder público toma parte voluntariamente no funcionamento das atividades financeiras, podemos de início, citar a promulgação do Decreto nº 575 de 1849⁵², que determina que o governo poderia, espontaneamente, dissolver as empresas consideradas “bancárias”, em caso de possível inobservância da legislação própria a que estavam sujeitas, desde que estas se encontrassem organizadas sob a forma de sociedade anônima.

Contudo, apesar do caráter precursor que envolve uma primeira preocupação do Estado em relação a matéria, impossível tratar da intervenção do Estado no sistema financeiro e não citar a realização do Decreto nº 3.309 de 1864⁵³, promulgado em meio à primeira crise em relação a moeda que se abatera sobre o

⁵¹ Constituído pelo Ministro de Estado da Fazenda (Presidente), pelo Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento e pelo Presidente do Banco Central do Brasil (BACEN), o Conselho Monetário Nacional (CMN) é o órgão deliberativo máximo do Sistema Financeiro Nacional. Dentre suas competências consta o estabelecimento das diretrizes gerais das políticas monetária, cambial e creditícia; a regulação das condições de constituição, funcionamento e fiscalização das instituições financeiras e disciplinar os instrumentos de política monetária e cambial.

⁵² Importa salientar que a norma, *ipsis litteris*: “Estabelece regras para a incorporação de quaesquer Sociedades anonymas.”, onde incluem-se as que exercem atividades consideradas bancárias.

⁵³ Em vista da crise institucional ocorrida na época, a norma é criada observando as diversas disposições extraordinárias durante a crise comercial em que se acha a praça do Rio de Janeiro, tratando em sua ementa justamente da regulação da falência dos Bancos e casas bancárias.

País, em um momento histórico que envolve a guerra do Paraguai, entretanto, à queda do império e o próprio advento da própria República.

Em um momento em que o procedimento de liquidação ainda era realizado de forma judicial, aplicado de forma equânime à legislação falimentar ordinária, ao juiz da causa, já considerando a especificidade da matéria, passava a análise do caso a uma comissão formada por dois credores principais da massa e um fiscal designado pelo governo. Sendo tal privilégio conferido às instituições financeiras até o advento do Decreto nº 2.024 de 1908, que fez por consolidar a legislação falimentar vigente em todo o país.

Em momento futuro, a figura da liquidação extrajudicial seria complementada pelo Decreto-lei nº 48, de 18 de novembro de 1966, estendendo a competência do Banco Central não apenas a decretação do próprio regime especial, conforme disposto na legislação anterior⁵⁴, todavia também consagrando ao órgão a competência de nomeação do liquidante da instituição bancária.

Como já visto, a matéria nos dias atuais encontra-se regulada pela Lei nº 6.024/74, que dispõe sobre a decretação das medidas de intervenção e de liquidação extrajudicial, por ato do Banco Central, bem como regula os respectivos processos e, mais, impõe responsabilidade objetiva e solidária aos dirigentes de instituições bancárias.

Por conta do Banco Central a decretação da medida é feita de ofício, designado para a condução do processo um liquidante, que deve satisfazer requisitos de idoneidade moral e técnica.

No momento em que o liquidante toma posse de suas funções, o procedimento, genericamente a ser tomado, envolve o recolhimento de todos os livros contábeis/legais da instituição, assim como outros qualquer documentos que sejam do interesse da administração pública.

O mesmo realiza o levantamento de seu balanço de acordo com a data da publicação no D.O.U⁵⁵ de sua nomeação, fazendo ajustes, caso seja necessário,

⁵⁴ Até então, conforme disposição do regulamento aprovado pelo Decreto-lei nº 9.346, de 1946, competia ao Banco Central apenas a decretação do regime de liquidação extrajudicial, ficando a nomeação do liquidante a cargo do Ministro da Fazenda.

⁵⁵ Diário Oficial da União.

no balanço publicado pelos ex-administradores, que deve ser limitado até o dia anterior à publicação de sua nomeação oficial.

Procede a elaboração dos termos de arrecadação dos livros, documentos, dinheiro e demais bens, mesmo que em posse de terceiros, seja a que título for, com objetivo de levantar todos os ativos disponíveis. Enquanto se inteira dos motivos ou problemas, destacando-se os contábeis, que levaram à motivação da decretação da liquidação extrajudicial.

Feito estes levantamentos, o liquidante tem a incumbência de elaborar o relatório que resume a situação atual da instituição financeira, denominado “Relatório do Liquidante”, que é direcionado ao órgão supervisor, qual seja, o Banco Central do Brasil.

De posse deste relatório, o Banco Central autoriza o liquidante a prosseguir com a liquidação ou a requerer a autofalência da instituição, caso os ativos desta não forem suficientes para cobrir, ao menos 50% dos créditos quirografários, ou quando ficarem fundados indícios de crime falimentar. Lembrando que o requerimento da autofalência é atribuição exclusiva do liquidante, não podendo ser realizada pelos acionistas ou credores.

Importante salientar que, conforme estabelecido na lei, o liquidante, no caso de prosseguimento do regime de liquidação extrajudicial, fará alteração da razão da sociedade, através de um Termo de Deliberação, registrado na Junta Comercial, acrescentado a expressão “Em Liquidação Extrajudicial” e após o DBE junto à Receita Federal do Brasil.

Sendo adotado o prosseguimento da liquidação, o liquidante tem por atribuição a convocação, através de publicação de Edital na imprensa e no Diário Oficial da União, dos eventuais credores das instituições de modo que estas possam declarar seus créditos, anexando a esta declaração os comprovantes que as justificam. Ficando dispensados aqueles credores, cujos créditos já tenham sido registrados nos livros da massa liquidanda.

Em seguida, com as declarações e documentos comprobatórios dos créditos em mãos, o liquidante faz suas análises e notifica os credores para recorrerem ao órgão supervisor caso não fiquem satisfeitos com a aceitação de seus créditos.

Feitos as devidas validações, cabe ao liquidante elaboração do Quadro Geral de Credores, devendo estar relacionadas todas as importâncias dos créditos, bem como, sua classificação de acordo com a Lei nº 6.024, de 13/03/1974 e a Lei nº 11.101, de 09/02/2005. Cabendo a sua impugnação no prazo de 10 (dez) dias, a ser realizada por escrito, tendo como pressupostos a legitimidade, valor, ou classificação dos créditos constantes no quadro.

Seu próximo passo é satisfação dos credores, onde a Lei nº 6.024/1974, no seu artigo nº 31, faculta ao liquidante, desde que autorizado previamente pelo órgão supervisor, a

“adotar qualquer forma especial ou qualificada de realização do ativo e liquidação do passivo, ceder o ativo a terceiros, organizar ou reorganizar a sociedade pela continuação geral ou parcial do negócio ou atividade da massa liquidanda”,

onde fica demonstrado que o liquidante não deve medir esforços para a manutenção da instituição, visando sempre à preservação da continuidade da empresa.

Por fim, a prestação de contas pelo liquidante ao órgão supervisor é feita quando ele deixa suas funções ou, a qualquer tempo, se solicitado pela autarquia, respondendo civil e criminalmente por seus atos.

Cumpre destacar a existência material de um duplo objetivo que se visa atingir com a decretação das medidas de intervenção ou de liquidação extrajudicial a serem realizadas nas instituições, cujo foco permeia a atuação do Banco Central com a ocorrência de eventual risco sistêmico, cujo propósito é o de sanear o mercado; onde por outro lado temos também o intuito de resguardar os direitos dos credores da empresa.

3 RESPONSABILIDADE CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INSOLVENTES E DE SEUS ADMINISTRADORES.

Remetendo o leitor para considerações relativas ao tema, dentre as quais o liquidante deve seguir para a configuração do nexo causal, esquematizado em passos com o objetivo de compor a responsabilização dos administradores das instituições, quais sejam:

- a) apuração do prejuízo na instituição, ou seja, passivo a descoberto , apurado no resultado final do balanço especialmente levantado;
- b) averiguações das operações que vierem a compor esse passivo a descoberto, aferindo se o mesmo é decorrente do risco natural do mercado ou de culpa ou dolo na sua realização;
- c) verificação das datas das concretizações das operações, e;
- d) identificação das gestões correspondentes à época.

Em primeira ênfase à responsabilidade civil, em síntese, determinamos como ponto de partida a análise de possíveis ações realizadas pelos administradores ou controladores das instituições financeiras, onde, o administrador pode praticar atos regulares de gestão, praticar outros atos além dos limites impostos dentre suas atribuições institucionais, ou, por fim, agir com culpa ou dolo no desempenho de suas funções.

Na primeira hipótese, onde o administrador age praticando atos regulares de gestão, a sociedade responde sozinha, sem direito de regresso contra o administrador, pois os prejuízos decorrentes dos atos regulares de gestão serão sempre imputados à pessoa jurídica.⁵⁶

Como segunda hipótese, o administrador que pode praticar ato de gestão além dos limites impostos por suas competências por excesso de poderes, em tais circunstâncias as responsabilidades não serão assumidas ou suportadas pela sociedade, desde que a limitação de poderes esteja inscrita ou averbada no registro

⁵⁶ Em referência podemos citar os arts. 158 da Lei 6.404/76 (Lei das S/A) e 47 e o caput do art. 1.015 do CC.

próprio da sociedade, seja a competência conhecida por terceiros, ou se se tratar de ato estranho ao objeto social.

Em última hipótese, o administrador age com culpa ou dolo no desempenho de suas funções, neste caso o administrador da sociedade, sócio ou não, é responsável pelos atos que praticar, podendo ser responsabilizado pessoalmente por todos os atos que causem danos à sociedade.⁵⁷

Numa ênfase à responsabilidade civil no mercado financeiro, não existem dúvidas quanto a consagração do modelo de responsabilidade solidária presente no art. 40 da Lei nº 6.024/74, como pode ser observado em seu texto na íntegra: “*Art. 40. Os administradores de instituições financeiras responderem solidariamente pelas obrigações por elas assumidas durante sua gestão, até que se cumpram.*”

Neste sentido, a responsabilidade objetiva preceitua a desvinculação da necessidade de composição de prova que comprove a culpa ou o dolo dos sujeitos passivos, os quais no ramo do mercado bancário, geralmente, são compostos pelos controladores e administradores das instituições financeiras sujeitas ao regime especial.

Neste mesmo sentido, trazemos o entendimento do STJ disposto na súmula nº 479, que dispõe que “As instituições financeiras respondem objetivamente pelos danos gerados por fortuito interno relativo a fraudes e delitos praticados por terceiros no âmbito de operações bancárias.”

No entanto é importante salientar que o próprio STJ tem admitido, em julgados recentes, que o administrador pode responder subjetivamente, isto é, devendo ser demonstrada a culpa⁵⁸. Isso porque a indisponibilidade dos bens, apesar de poder ser decretada independentemente da análise de culpa, é feita de modo cautelar e provisório, para assegurar a efetividade da liquidação e o pagamento aos credores.

Na mesma medida, a aplicabilidade do preceito acima, conforme descrito na própria Lei, envolvendo a responsabilidade solidária entre a instituição e o sujeito passivo, deverá se circunscrever ao montante do passivo descoberto e dos prejuízos causados. Restringindo-se em relação aos prejuízos apurados durante todo o

⁵⁷ Art. 1.016 do Código Civil.

⁵⁸ Como é o caso dos REsp 962265 / SP e do REsp 819217 / RJ.

período de abrangência da investigação que circunda, no mínimo, àquele indicado no artigo 43 da Lei 6.024/74, qual sejam, cinco (5) anos anteriores ao decreto do regime de intervenção ou liquidação.

Um vez identificado o prejuízo, os ex-administradores e membros do Conselho Fiscal, ainda respondem pelos reveses causados, desde que incidam em culpa, dolo, ou violação da lei ou estatutos da entidade.

Conforme o art. 36 que trata da indisponibilidade de bens dos administradores, in verbis:

"Art. 36 - Os administradores das instituições financeiras em intervenção ou liquidação extrajudicial ou em falência, ficarão com todos os seus bens indisponíveis, não podendo, por qualquer foram, direta ou indireta, aliená-los ou onerá-los, até a apuração e liquidação final de suas responsabilidades"

ou seja, os mesmos ficam indisponíveis até a efetiva apuração e apuração de suas responsabilidades, podendo ser extensiva aos membros do Conselho Fiscal, gerentes e outros.

De outra forma, esta responsabilidade apresenta outras nuances quando a medida interventiva atinge instituição financeira pública estadual, não se furtando o Estado controlador de sua responsabilidade solidária, da mesma forma, quando se trata da sociedade de economia mista, nos termos do art. 238 da Lei nº 6.404/76⁵⁹.

Criminalmente, a responsabilidade estendida não advém da Lei que rege as liquidações extrajudiciais, visto, a norma em comento não trazer qualquer criminalização de comportamentos vinculados a atuação administrativa citada. O que não significa que no curso de uma liquidação não haja possibilidade de ocorrer, (e, sobretudo, se constatar) condutas que incidam em crimes contra o sistema financeiro.

Por opção do próprio legislador, o conjunto normativo que tem como objetivo a definição dos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional é a Lei nº

⁵⁹ É de se ressaltar que as companhias de economia mista, conforme dispõe o art. 242 da Lei nº 6.404/76, não estão sujeitas à falência, conquanto seus bens sejam penhoráveis e executáveis.

7.492/86, popularmente conhecida como a “Lei dos crimes do colarinho branco”, promulgada 12 anos após a primeira norma, justamente por se constatar a necessidade de sanção as condutas, buscando o fortalecimento e a eficácia da norma.

O delito contra o sistema bancário, também denominado macroeconômico, provoca graves danos à coletividade, podendo, em consequência, afetar todo o sistema econômico e financeiro.

Dentre os arquétipos penais criados e incorporados aos crimes financeiros, podemos citar, de forma pontual, alguns cuja análise encontram-se diretamente ligados a intervenção e a liquidação extrajudicial, tais quais: a gestão temerária da massa, a não apresentação de documentos por parte dos ex-administradores, o desvio e a apropriação de bens indisponíveis, bem como, a declaração de crédito e de manifestações, especialmente documentais, consideradas falsas; todas estas condutas atreladas aos procedimentos da liquidação extrajudicial.

Como podemos ver, os tipos penais são os mais variados e a sua tipificação, em que se adéquam os fatos às ações descritas, facilmente encontra identificação ao objeto do dispositivo relativo à liquidação extrajudicial. No entanto, se nos permite a imparcialidade acadêmica, fazer-nos uma crítica envolvendo uma notória inoperatividade deste sistema penal financeiro, onde raramente vemos a aplicação de penas aos imputados “delinquentes financeiros”, imperando uma impressão de impunidade a tais condutas, em nossa impressão, por conta do poder econômico que exercem na sociedade.

Assim, buscamos encontrar a determinação de alguns fatores decisivos que concorrem para que os dispositivos, como os relacionados acima, não sejam aplicados em sua plenitude, tais quais:

- a) a complexidade do mundo organizacional e operacional aderentes ao próprio sistema financeiro, hoje composto de instituições num contexto globalizado e internacionalizado;
- b) aderidas à razão desta complexidade, vincula-se a falsa aparência de licitude nas operações realizadas;

- c) o deliberado anonimato proporcionado pelo verdadeiro autor do crime, o que é facilmente mascarado pelo uso da pessoa jurídica;
- d) a disparidade de informações entre o autor do delito e a vítima;
- e) pelo desconhecimento, a baixa reação social em relação ao fato;
- f) o prestígio e a boa imagem do autor;
- g) a hierarquização da instituição que mascara o verdadeiro autor do fato;

Cabe salientar que para apuração das responsabilidades civis e criminais, o órgão supervisor deverá propor a nomeação de uma Comissão de Inquérito, com prazo de 120 (cento e vinte) dias, cuja a finalidade é a de aferir a responsabilidade de cada administrador, conselheiro ou terceiro, cujo o objetivo é o de ressarcimento dos prejuízos causados por seus atos culposos ou dolosos. Após a apuração dos fatos e da correspondência, o Relatório desta Comissão de Inquérito deve ser encaminhado ao Ministério Público, para que este promova a ação penal competente.

Em vias de término deste estudo, passemos ao estudo prático do caso do Banco Cruzeiro do Sul, que, até o presente momento, encontra-se em liquidação extrajudicial e foi considerada por muitos um das maiores fraudes bancárias denunciadas do Brasil.

4 ESTUDO DE CASO “BANCO CRUZEIRO DO SUL”

Em primeiro momento, importante demonstrarmos a estrutura atual da instituição financeira “Banco Cruzeiro do Sul”, que compõe parte integrante ao conglomerado Cruzeiro do Sul, a ser detalhado mais a frente, fundado em meados de agosto de 1989, a partir da empresa Cruzeiro DTVM Ltda. pertencente ao Grupo Pullman, controladora, à época, do grupo Pan Americano S.A.

Em 1993, a família “Índio da Costa” adquiriu os ativos pertencentes ao Agente Financeiro “Banco Cruzeiro do Sul”, anteriormente pertencentes ao Grupo Pullman, sendo seus controladores até o momento da decretação da intervenção do Banco Central.

Como um breve resumo de suas operações, em 1994, o Banco Cruzeiro do Sul foi selecionado como agente do BNDES para operar no mercado de crédito de longo prazo, concedendo empréstimos à pessoas jurídicas para capital de giro e investimentos, inclusive empréstimos por meio do FINAME⁶⁰, perdurando o vínculo com aquela empresa até o ano de 2002.

Em 2003, a instituição foi nomeada *dealer*⁶¹ especialista oficial pelo Banco Central para a negociação de títulos do Tesouro Nacional nos mercados secundário e de derivativos. Seu papel era o de atuar como um intermediário entre o Banco Central e o mercado na compra e venda de títulos pós-fixados.

Em 2004, a instituição inicia a sua operação no segmento de crédito para empresas de médio porte, no oferecimento de empréstimos atrelados a recebíveis para fornecedores de produtos e serviços às grandes empresas. Em meados de 31 de março de 2007, o Banco já possuía 142 clientes neste segmento, representando uma carteira de R\$ 214,7 milhões.

⁶⁰ Produto do BNDES especializado em financiamento de bens de capital.

⁶¹ Conforme sítio do Tesouro Nacional, os *dealers* são instituições financeiras credenciadas pelo Tesouro Nacional e pelo Banco Central do Brasil com o objetivo de promover o desenvolvimento dos mercados primário e secundário de títulos públicos. Os *dealers* atuam tanto nas emissões primárias de títulos públicos federais como na negociação no mercado secundário desses títulos. Atualmente, o Tesouro Nacional possui 12 *dealers*, dos quais dez são bancos e dois são corretoras ou distribuidoras independentes. <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/mercado-interno/dealers> : acessado em 13/03/2014.

Também no ano de 2004, o Banco Cruzeiro do Sul inicia ação junto ao segmento de crédito consignado para aposentados e pensionistas do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e, em 2005, propôs o lançamento de um cartão de crédito que utilizar-se-ia do mesmo método de cobrança do crédito consignado.

Em janeiro de 2010, o Banco Central questionou as operações do Cruzeiro do Sul de venda de carteiras para fundos de direitos creditórios. Em dúvida estavam as operações em que o próprio banco comprava as cotas dos fundos, em operações que, para o Banco Central, poderiam ser irregulares.

No mês seguinte daquele ano, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) requisita ao Cruzeiro do Sul a republicação de seus balanços de 2008 e 2009 sob o argumento de que a instituição não estava consolidando em seu balanço os fundos de direitos creditórios que detinha.

No ano de 2011, inicia-se o seu período de adversidades financeiras, tendo como marco o rebaixamento de sua nota de classificação de risco pela agência de *rating* Moody's, em decorrência de suas dificuldades na captação de recursos.

No dia 4 de junho de 2012, o Banco Central do Brasil decreta a intervenção no Banco Cruzeiro do Sul, afastando os controladores (a família Indio da Costa) da gestão. A administração da companhia foi repassada ao Fundo Garantidor de Crédito (FGC), sob o Regime de Administração Especial Temporária (RAET) pelo período de 180 dias.

Considerando que a documentação que poderia nos dar exatidão da situação em que se encontrava o Banco Cruzeiro do Sul, à época, nos foi denegada pelo Banco Central, replicamos o que foi vinculado na mídia como motivo da decretação da intervenção, qual seja, a identificação de um passivo descoberto de R\$ 1,3 bilhões de reais, resultando num patrimônio líquido negativo de R\$ 150 milhões, provocado por créditos sem lastro.

Em 18 de junho de 2012, o Banco Central determina a formação de uma Comissão de Inquérito para investigar o banco e suas empresas controladas, tomando as medidas cabíveis para apurar as responsabilidades, nos termos de suas competências legais de supervisão do sistema financeiro, que deveria apresentar

conclusões em 120 dias. Prazo prorrogado por igual período a partir de 28 de outubro daquele ano.

O Fundo Garantidor de Crédito (FGC), que vinha administrando o Cruzeiro do Sul desde a intervenção do Banco Central (BC), em 4 de junho, buscava um comprador para a instituição, para evitar que o banco fechasse as portas. No entanto, as negociações – que até a madrugada do dia 14 de setembro incluíam o Santander – falharam.

Na data de 14 de Setembro de 2012 é publicado a Decretação da Liquidação Extrajudicial do Banco Cruzeiro do Sul S.A., onde o Presidente do Banco Central do Brasil, no uso de suas atribuições que lhe confere o art. 12, inciso XVII, do Regimento Interno do Banco Central, considerando o relatório do administrador especial que confirma o comprometimento da situação econômico-financeira e a grave violação das normas emanadas do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil, atestando a existência de passivo descoberto e a inviabilidade de normalização dos negócios da empresa, resolve decretar a liquidação extrajudicial do Banco Cruzeiro do Sul S.A., cujo documento na íntegra pode ser conferido no Anexo I⁶².

A título de conhecimento, o Banco Cruzeiro do Sul S.A. é formado por um grupo empresarial bastante estruturado, composto de várias companhias subsidiárias. Dentre as principais subsidiárias operacionais atreladas ao Banco Cruzeiro do Sul, podemos citar:

- Cruzeiro do Sul S.A. Corretora de Valores e Mercadorias - exercendo atividades de corretagem e atuando como corretora para negociações na BM&FBovespa e na Bolsa Brasileira de Mercadorias⁶³;
- Cruzeiro do Sul S.A. Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários - exercendo atividades de intermediação e negociação de títulos públicos.

⁶² O Decretação da Liquidação Extrajudicial do Banco Cruzeiro do Sul S.A. ocorreu por meio do Ato- Presi Nº 1.230, de 14 de Setembro de 2012, o de sua holding o Cruzeiro do Sul Holding Financeira S.A., CRUZEIRO DO SUL S.A. - COMPANHIA SECURITIZADORA DE CREDITOS FINANCEIROS, CRUZEIRO DO SUL S.A. CORRETORA DE VALORES E MERCADORIAS, CRUZEIRO DO SUL S.A. DISTRIBUIDORA DE TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS.

⁶³ A Bolsa é uma associação civil, sem fins lucrativos, com sede administrativa na cidade de São Paulo, tendo como principal objetivo organizar, desenvolver e prover o funcionamento, por meio de sistemas de negociação, de transações com mercadorias, bens e serviços, nas modalidades a vista, a prazo e a termo.

- Bancred S.A. Crédito, Financiamento e Investimento - A Bancred exerce atividades relacionadas a realização de financiamento ao consumidor.
- Cruzeiro do Sul Imobiliária, Comercial, Importadora e Exportadora S.A - realiza operações imobiliárias, também atuando com importações e exportações.
- Cruzeiro do Sul S.A. – Companhia Securitizadora de Créditos Financeiros - exerce atividades de revenda de ativos.
- BCS Seguros S.A. - exerce atividades relacionadas à previdência privada e seguros de vida.
- Companhia Promotora de Vendas – Proveban: exerce atividades de administração, controle, serviços de consultoria em vendas e de tecnologia da informação.

A empresa de auditoria (Pricewaterhouse Coopers) foi contratada para avaliar as contas – e publicou relatório, divulgado no dia 14 de agosto de 2012, de amplo acesso a imprensa, encontrando uma diferença negativa de R\$ 3,1 bilhões no balanço do banco. Descontando o patrimônio líquido do banco, de cerca de R\$ 870 milhões, o "buraco" nas contas foi constatado no montante de R\$ 2,236 bilhões.

Segundo as regras do FGC, cada correntista tem garantido o pagamento de até R\$ 70 mil, limitado ao saldo existente. Esse valor é calculado por CPF ou CNPJ – ou seja, clientes que tenham mais de uma conta terão garantido o pagamento de apenas R\$ 70 mil ao todo. Contas conjuntas também são garantidas em até R\$ 70 mil, independentemente do número de titulares. Valores superiores a esse poderão ser ressarcidos no processo de liquidação do banco, caso os recursos arrecadados sejam suficientes.

A título de conhecimento, em junho de 2012, quando da ocorrência do anúncio da intervenção no banco, o FGC informou a mídia que uma possível liquidação do Cruzeiro do Sul contabilizaria um custo de até R\$ 2,2 bilhões aos cofres daquele fundo.

Desde então, uma vez designado o FGC para a intervenção do Agente financeiro, sua operação de saneamento consistia na compra de títulos de dívida do

banco nas mãos dos credores, com um desconto médio de 49%, e em seguida vender à instituição.

Em resumo, o prazo para adesão à oferta de compra das dívidas chegou a ser prorrogado por duas vezes, não tendo obtido a adesão de cerca de 90% dos credores a proposta apresentada, sem contar a não obtenção de oferta de compra do controle acionário daquela instituição por outro agente financeiro em operação no país, portanto, sendo aberto o processo de liquidação extrajudicial. Com a liquidação, os negócios com as ações do Cruzeiro do Sul na bolsa foram interrompidos.

Em janeiro de 2013, o Ministério Público Federal no Estado de São Paulo realizou a denúncia de 17 ex-sócios e funcionários do Banco Cruzeiro do Sul. Segundo foi divulgado pela imprensa, o inquérito concluído pela Polícia Federal, promovia o indiciamento dos controladores Luís Octávio Azeredo Lopes Indio da Costa e Luís Felipe Indio da Costa, que conforme descrito, faziam parte de uma organização criminosa que atuava em diversas frentes para prática de atos ilícitos. Entre os delitos praticados estão, além de formação de quadrilha, crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, compreendidas como gestão fraudulenta, estelionato, apropriação indébita, “caixa dois”; além dos crimes contra o mercado de capitais e lavagem de dinheiro.⁶⁴

Ainda em fase de instrução probatória, tem-se que os supostos delitos envolvem fraudes em contratos de empréstimos consignados falsos, fraudes contábeis para gerar resultados falsos no balanço do banco, desta forma, aumentando a remuneração dos envolvidos na distribuição dos lucros e provendo a manipulação dos valores de suas ações no mercado de capitais, ocorrendo ainda a simulação de contratos para subtração e desvio de valores de correntistas para fins diversos do estipulado nos contratos.

Pouco mais de um mês após decretada a liquidação, os controladores foram surpreendidos pela Polícia Federal com um pedido de prisão preventiva. Naquele momento, a Polícia Federal alegou que os controladores tentaram movimentar bens no exterior, apesar de seu bloqueio desde a intervenção.

⁶⁴ Notícia acessada em 20/03/2014, através do link: <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/mpf-denuncia-17-em-fraude-do-cruzeiro-do-sul>.

Acusado de gestão fraudulenta à frente do banco, cujo rombo onerou o Fundo Garantidor de Crédito (FGC) em cerca de R\$ 3 bilhões, o controlador foi preso preventivamente durante 30 dias em 2012. Posteriormente lhe foi concedida a liberdade depois da concessão de um pedido de *habeas corpus*, em processo judicial que promete se estender por vários anos, buscando a prescrição da punibilidade do fato.

ato contínuo, os promotores de Justiça Eronides Aparecido Rodrigues dos Santos e Joel Bortolon Júnior, peticionam através de uma ação civil pública, além do indiciamento de outros 15 acusados, o indiciamento das auditorias contábeis “KPMG” e “Ernst & Young”, que prestaram serviços de auditoria ao referido banco, eis que tinham a responsabilidade e o dever de alertar irregularidades e discordâncias encontradas nos balanços das empresas auditadas. A denúncia dessas empresas, do ramo de auditoria foi um ato inédito no país.⁶⁵

Em relação a responsabilidade atrelada à KPMG, a empresa é acusada de omissão acerca das distorções e irregularidades que encontrou nas demonstrações financeiras de 30 de junho dos anos de 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 e em 31 de dezembro de 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011, daquela instituição.

De acordo com a acusação, a auditoria não teria tido o zelo específico em constatar o risco de negócios que envolvem a instituição, levando em conta a existência de contratos fraudulentos, especialmente, por conta de uma série de indícios da inexistência dos contratantes como: o elevado volume de cartas devolvidas pelo correio ou não respondidas, contratos não entregues, inconsistência entre os registros contábeis e a documentação entregue pela instituição, entre outros.

Já a auditoria Ernst & Young, hoje denominada “EY”, que ficou responsável pela revisão do trabalho feito pela KPMG em 2012, não reportou falha formal da ausência de carta de representação da administração, o que consagrou sua responsabilização segundo o entendimento da promotoria.

Relevante ressaltar que a suposta conduta omissiva destas empresas prestadoras de serviços de auditoria, pode ter levado a erro os milhares de usuários, sejam eles investidores ou agentes de fiscalização, especialmente ao que tange às

⁶⁵ Notícia acessada em 20/03/2014, através do link: <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/kpmg-e-ernst-young-sao-acusadas-de-tambem-ter-responsabilidade-no-caso-banco-cruzeiro-do-sul>.

informações contidas nas demonstrações financeiras. Isso pode ter permitido a prática de atos lesivos que culminaram com a decretação do regime de liquidação extrajudicial do Banco Cruzeiro do Sul e prejuízo estimado de R\$ 2.236.782.000 bilhões de reais, a época.

A representação do Banco Cruzeiro ainda resolveu por ingressar com medidas administrativas e cíveis em desfavor do FGC, sob a acusação de infringir as regras de divulgação de fato relevante no período de sua administração, noticiando o rombo sem previa comunicação aos acionistas⁶⁶, quando o período de sua administração que perdurou de junho a setembro de 2012. Posteriormente o FGC foi absolvido pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Outras medidas judiciais como a do desbloqueio dos bens sequestrados, foram rejeitadas com o objetivo de garantir a eficácia de uma possível condenação e a reparação dos danos causados em esquema.

Por conta de sua relevância, a história da Instituição Financeira foi classificada pela Justiça Federal como "uma das mais graves fraudes da história financeira brasileira". O assunto chegou até a imprensa internacional, onde o jornal inglês "The Financial Times" declarou o episódio do banco como uma "história de terror".

Quanto a liquidação extrajudicial em curso, desde já esclarecemos que ao Banco Central foi solicitado o envio de documentação, com base na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011⁶⁷, que pudesse ser utilizada para compor o material de estudo desta monografia, sobretudo de dados e fatos históricos relativos ao tema. Entretanto, em razão da classificação "sigilosa" dos documentos e informações relativas ao caso, dada pela Autarquia, o pedido deste autor foi indeferido.

Quanto ao processo de liquidação extrajudicial do Banco Cruzeiro do Sul S.A., em curso, o último movimento, até a publicação deste ensaio, encontra-se atualmente em fase de liquidação dos ativos por meio de Venda e Leilão dos bens relativos à massa, conforme publicado no DOU em 31.03.2014.

Pessoalmente, temos dúvidas acerca da efetividade que representa a intervenção do Banco Central e a aplicação do processo de liquidação extrajudicial

⁶⁶ A acusação foi feita com base no descumprimento de artigos da instrução nº 358 da CVM e da Lei das S.A. que tratam da divulgação de informações relevantes pela companhia.

⁶⁷ Comumente chamada de Lei de acesso à informação.

no Banco Cruzeiro do Sul, por conta da longa demora para a finalização do processo. Todo o procedimento já dura cerca de dois anos, até o presente momento sendo ineficaz no ressarcimento do prejuízo dos credores, sobretudo, do pequeno investidor.

Sem dúvida, o modelo de intervenções carece de alterações, de modo que se possa garantir a segurança dos valores aplicados, garantindo a liquidez da instituição sem engessar o mercado e em um prazo adequado. Afinal, o mercado apresenta-se no contexto dinâmico da atualidade, onde um mero detalhe pode ser determinante para todo o futuro do setor em escala mundial.

CONCLUSÃO

Como conclusão deste trabalho, é impossível não fazer alusão ao regime especial da Intervenção e da Liquidação Extrajudicial, como instrumentos estatais muito importantes para o saneamento do sistema financeiro, com vistas proporcionar o equilíbrio das finanças das instituições financeiras, que por razão tenham encontrado dificuldades, tornando-se insolventes.

Tratando-se de um recurso bastante específico, tomado pelo órgão supervisor, a fim de que não se cause crise generalizada na economia, é uma profilaxia providencial neste mercado supervisionado, cujas consequências não têm limites influenciando a vida de bilhões de pessoas no mundo.

Entretanto, algumas mudanças ao modelo são bastante relevantes e procedimentos devem ser revistos para evitar que o processo vire um fim em si mesmo.

O caso específico do Banco Cruzeiro do Sul nos causa bastante preocupação evocada pelos demasiados recursos que envolvem a matéria, sendo portanto, seus ex-administradores fortes candidatos a integrar a tribo dos banqueiros que arrebutaram seus bancos e, mesmo assim, safaram-se praticamente ilesos, por conta da exagerada burocracia que envolve os procedimentos contidos na Lei.

Atualmente, os diversos recursos administrativos e judiciais demonstram a inoperância da eficiência no cumprimento das penas contidas na norma, revelando o estado de letargia e impunidade permissiva pela legislação e pelo auxílio do poderio econômico. No caso concreto, o ex-administradores do banco continuam impetrando uma infinidade de recursos, confiando na impunidade e na prescrição de seus delitos, baseados numa justiça tardia e burocrática.

Em outro ponto relevante, é importante denotar a lamentável atuação do próprio Banco Central do Brasil, que se negou a fornecer qualquer documentação relativa ao caso, em nada contribuindo para a transparência da operação.

No entanto, a pesar dos pesares, sob o ponto de vista acadêmico, convém denotar o quanto nos foi gratificante o aprofundamento de um assunto tão vistoso e de tamanha complexidade e relevância social, que com certeza renderão

discussões que ficarão registradas por vários anos em nossa história, sobretudo, sob o ponto de vista econômico, que servirão de base para os estudos das próximas gerações.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Nelson. **Direito Bancário**. 12ª Ed. São Paulo. Saraiva. 2009.

ALMEIDA, Amador Paes de, 1930 – **CURSO DE FALÊNCIA E RECUPERAÇÃO DA EMPRESA : DE ACORDO COM A LEI 11.101/2005** / Amador Paes de Almeida. – 23 ed. Ver. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2007.

BRASIL. **Lei Federal 6.024/74 de 13 de março de 1974**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6024.htm>. Acesso em:22 de jul de 2013 às 20:10

COELHO, Fabio Ulhoa. **Curso de Direito Comercial**, volume 3: direito de empresa/ Fabio Ulhoa Coelho. – 13 ed. – São Paulo : Saraiva, 2012.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Bancário e Consumidor**. 2ª Ed. São Paulo: Lawbook, 2009.

FALCÃO, Guilherme Jurema. **Breves notas da doutrina nacional sobre o polêmico tratamento diferenciado dado às instituições financeiras na lei falimentar brasileira (ou “Por que os spreads bancários já não caíram mais rapidamente no Brasil?”)** In: CADERNO ASLEGIS/ Associação dos consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmaras dos Dep. - nº 43 (mai/ago). Brasília. 2011.

HOUAISS, Antônio (1915-1999) e Villar, Mauro de Salles (1939-). **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**, Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

INTERVENÇÃO E LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL NO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL: 25 ANOS DA LEI 6.024/74. Jairo Saddi organizador. São Paulo. Textonovo. 1999.

MARX, Karl. **O capital**. Coleção Os economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

NEGRÃO, Ricardo. **MANUAL DE DIREITO COMERCIAL E DE EMPRESA**: Volume 3 / Ricardo Negrão. – 5 ed. – São Paulo: Saraiva, 2010.

OROTAVO NETO, Fernando. **DAS LIQUIDAÇÕES EXTRAJUDICIAIS DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS - MANUAL DO LIQUIDADO**. Rio de Janeiro / Lefixa ed. / 2002.

REQUIÃO, RUBENS, 1918 – **CURSO DE DIREITO FALIMENTAR** / Rubens Requião. – São Paulo: Saraiva, 1998.

RODRIGUES, Frederico Viana. **Insolvência bancária: liquidação extrajudicial e falência** / Frederico Viana Rodrigues – Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

ROQUE, Sebastião José. **Direito Bancário** / Sebastião José Roque – 1ª Ed. – São Paulo : Ícone, 2013. – (Coleção elementos de direito)

SCARTEZZINI, Ana Maria Goffi Flaquer. **A Responsabilidade da Liquidação Extrajudicial da Lei 6.024/74**. In: REVISTA DE DIREITO BANCÁRIO DO MERCADO DE CAPITAIS E DE ARBITRAGEM. Ano 3, nº 10. Outubro a Dezembro de 2000. São Paulo. 2000.

SITIO ELETRONICO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, <http://www.bcb.gov.br>.

SITIO ELETRONICO DO BNDES. www.bndes.gov.br

TZIRULNIK, L. **Intervenção e Liquidação Extrajudicial das Instituições Financeiras**/3ª ed. Revisada e Atualizada – São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2005.

Anexo I

ATO-PRESI Nº 1.230, DE 14 DE SETEMBRO DE 2012

Decreta a liquidação extrajudicial do Banco Cruzeiro do Sul S.A.

O Presidente do Banco Central do Brasil, no uso das atribuições que lhe confere o art. 12, inciso XVII, do Regimento Interno, com fundamento nos arts. 1º, 15, inciso I, alíneas “a” e “b”, e 16 da Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, e no art. 11, alínea “c”, do Decreto-lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987, e considerando o relatório do administrador especial, que confirma o comprometimento da situação econômico-financeira e a grave violação das normas emanadas do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil, atestando a existência de passivo a descoberto e a inviabilidade de normalização dos negócios da empresa,

R E S O L V E :

Art. 1º Fica decretada a liquidação extrajudicial do Banco Cruzeiro do Sul S.A., CNPJ nº 62.136.254/0001-99, com sede em São Paulo, ora sob o regime de administração especial temporária decretado pelo Ato do Presidente nº 1.217, de 4 de junho de 2012, publicado no Diário Oficial da União de 5 de junho de 2012.

Art. 2º Fica nomeado liquidante o Senhor Sérgio Rodrigues Prates, CPF nº 025.281.770-20, carteira de identidade nº 09004430352 SSP/RS.

Art. 3º Fica indicado como termo legal da liquidação extrajudicial o dia 5 de abril de 2012.

Alexandre Antonio Tombini